

CORRUPCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



8

ERIKA SOLIS CURI
GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN
DERECHO PENAL Y CORRUPCIÓN (DEPEC)

El 13 de noviembre pasado, el Presidente de la República oficializó la convocatoria a elecciones generales 2016; con lo cual se dio inicio a la etapa de campañas electorales. Se trata de uno de los momentos más importantes para nuestra democracia, por lo que es crucial que el accionar (¿la conducta?) de sus participantes sea legal y transparente antes, durante y después del proceso electoral.

Al respecto, debemos tomar en cuenta que las organizaciones de partidos políticos son las principales figuras en las etapas electorales; pues se decidirá quién ocupará una curul ¿? en el Congreso o el cargo de presidente constitucional de nuestro país. Por lo tanto, es relevante saber cuántos y cuáles son los partidos políticos participantes en las próximas elecciones, así como conocer quiénes son sus representantes y su trayectoria política.

Según la ONPE, hasta el día de hoy existen 21 partidos políticos inscritos para participar en las Elecciones Generales 2016¹. Dichas organizaciones, son algunos de los presupuestos de la Democracia; sin embargo, en la realidad, algunas o la mayoría de las agrupaciones políticas (o las que se hacen llamar así) perpetúan prácticas contrarias y nocivas para la democracia como la corrupción.

Aunque no existen investigaciones empíricas ni estadísticas sobre procesos penales o denuncias interpuestas por actos de corrupción relacionados, en estricto, a los partidos políticos y sus gestores (ej. La recepción de financiamiento a un partido político a cambio de promesas de favorecimiento en la próxima gestión o en la gestión realizada), invisibilizando el rol facilitador de los partidos políticos en estas prácticas, la percepción del nivel de corrupción en dichas agrupaciones es sumamente alta. Así,

según datos recopilados por Transparency International², los partidos políticos es considerada como una de las instituciones más corruptas a nivel nacional (81%), situándose entre el Poder Judicial (85%) y la policía nacional (80%).

La alta percepción de corrupción, así como la innegable existencia de prácticas corruptas, en los partidos políticos denotan un grave problema relacionado a la institucionalidad de la democracia en nuestros días. Pues las mencionadas organizaciones se constituyen como una especie de puentes o interlocutores válidos entre los intereses de la población y el gobierno; tornándose difícil reconocer a nuestro sistema estatal como una democracia consolidada, si la percepción de corrupción de los partidos políticos y sus representantes es demasiado alta³.

1 OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE). Servicios/Elecciones Generales 2016/Partidos políticos y Alianzas electorales que participan. Consulta: 09 de noviembre del 2015. <http://www.web.onpe.gob.pe/servicios/financiamiento-organizaciones-politicas/partidos-alianzas/>

2 TRANSPARENCY INTERNACIONAL. Global Corruption Barometer 2013. Consulta: 09 de noviembre del 2015. http://www.transparency.org/country/#PER_PublicOpinion.

3 GRUPO DE TRABAJO CONTRA LA CORRUPCIÓN - GTCC. Informe de la Lucha Contra la Corrupción en el Perú 2011-2012. Lima: GTCC. 2012, p. 60.

Recordemos que un Estado Democrático de Derecho es un sistema político que no favorece a la corrupción y lucha contra ella⁴. Pues una democracia representativa tiene como base a sus partidos políticos y si ellas no gozan de legitimidad se presentarán, (cada vez con mayor frecuencia) prácticas clientelistas o caudillistas⁵. Al respecto, la época electoral y pre-electoral son periodos claves para comenzar a detectar los posibles actos clientelistas, los cuales suelen generar prácticas corruptas y corrosivas a nuestra democracia.

El clientelismo político, en sociedades en las cuales la elección de representantes se da mediante el sufragio universal y competencia entre partidos, se evidencia en la existencia de “partidos de máqui-

na”⁶. Tales partidos carecen de principios políticos y son una forma de asegurar puestos y la distribución de ingresos tanto para sus líderes como para sus trabajadores⁷, así como también para quienes financien o promuevan el partido en diferentes índoles como promocional, económico, publicitario, entre otros. Este tipo de partidos, en su mayoría populistas, son característicos de las sociedades latinoamericanas.⁸

Si bien el clientelismo político no es un ilícito penal, se ha determinado que la misma se encuentra estrechamente vinculada a la corrupción⁹. Ello se debe a que la práctica clientelista puede avalar o viabilizar tratos y concertaciones corruptas entre los particulares (entendidos como partidarios de la

4 SALAZAR, Roxana. Corrupción: Una visión desde la sociedad civil. San José: Transparencia Internacional Costa Rica. 2004, p. 28.

5 FIGUEROA, Aldo. Corrupción y criminalización del Estado: La experiencia de la descentralización en el Perú, p. 5. En: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20150608_01.pdf

6 REHREN, Alfredo. Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile, p. 131. Consultado 09 de noviembre de 2015. En: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/RehrenAlfredo.pdf>

7 Ibidem.

8 Robert R. Kaufman, “Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries”, en James M- Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

9 REHREN, Alfredo. Loc Cit, p. 135.

organización política) para entregar montos a dichas organizaciones con la promesa de obtener un beneficio económico, social o jurídico de parte del gobierno una vez que los representantes del partido sean electos y asuman el control del mismo. La frontera o el límite entre ambos fenómenos es poco perceptible, convirtiéndose la corrupción en un eficaz instrumento del clientelismo político y mezclándose ambas figuras impidiendo su reconocimiento¹⁰.

En tal sentido, el financiamiento de los partidos, sobre todo para el impulso de sus campañas electorales, es una brecha que permite el ingreso de la corrupción a nuestro sistema estatal democrático. La relación entre el financiamiento particular y el otorgamiento de un beneficio de parte de la función pública puede resultar compleja pero es posible y real. Una de las motivaciones para la inversión en los partidos políticos, aunque dichos aportantes no posean una afinidad de ideología en todos los casos, es la posi-

bilidad de obtener un beneficio de la función pública que ostentan o ejercerán los candidatos del partido a financiar.

La ley de partidos políticos y su reglamento vigentes señalan que los partidos políticos tienen un financiamiento de naturaleza mixta, tanto privado como público. El financiamiento de naturaleza pública se divide de dos maneras: la directa y la indirecta. La modalidad directa se refiere al dinero destinado a cada partido político



sentación parlamentaria. No obstante, dicho financiamiento es post-elección, por lo que el mismo

¹⁰ REHREN, Alfredo. Op. Cit, p. 137.

no está destinado a la campaña electoral sino que deberían ser utilizados exclusivamente en actividades de formación, capacitación e investigación, como para gastos de funcionamiento ordinario¹¹. Sin embargo, este tipo de financiamiento público, según la Tercera Disposición Transitoria de la Ley, es de carácter progresivo y condicionado a la voluntad del gobierno de asignar dichos recursos a los partidos; por lo cual dicho financiamiento público directo en términos reales no existe¹².

Por otro lado, el financiamiento público indirecto se basa en el otorgamiento de beneficios no dinerarios a los partidos políticos; aunque la forma más utilizada de este financiamiento es el acceso a los medios de comunicación tanto públicos como privados, tanto en época electoral como no electoral¹³. De allí que la mayor parte del financiamiento de los partidos políticos el día de hoy sea por financiamiento privado. Ahora bien, se conoce que los mayores gastos para un partido político se

efectúan durante las campañas electorales en donde los aportes privados son la base económica no solo para su subsistencia sino también para impulsar su participación en el próximo gobierno.

En pocas palabras, es importante reconocer la importancia del financiamiento privado de los partidos, aunque también es de suma relevancia conocer el origen y registro de las aportaciones que se realizan a estas entidades. Así pues, resulta necesario corroborar que los aportes sean legales y no se configuren como el comienzo de un ilícito promoviendo la corrupción. Ya que, un efecto pernicioso originado por el financiamiento privado de los partidos políticos es que finalmente las mismas representen los intereses privados o particulares de sus financistas, sean militantes o no de la organización¹⁴.

Con la intención de evitar el pago de favores y la representación de intereses privados, la LPP estableció límites y prohibiciones a las aportaciones privadas. No obstante, dichas prohibiciones no tienen ninguna eficacia si las sanciones no son aplicadas y las entidades desig-

11 FLORES, Elvia. Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México D. F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2011, p. 453.

12 Ibid, p.454.

13 Ibidem.

14 Ibid, p.455.



Juan Carlos Rivera Ydrogo donó US\$75 mil a la campaña, mientras su esposa y suegros también habrían donado un total S/. 692.500. Foto: Peru21.pe

nadas para la fiscalización de dichos fondos no son capaces de rastrear y supervisar los diferentes fondos particulares que reciben todos los partidos políticos existentes. Así, se deja una entrada muy cómoda para las prácticas corruptas entre los miembros y dirigentes políticos con sus financistas particulares.

En este sentido, a modo de ejemplo, basta recordar la investigación realizada al financiamiento privado del partido Gana Perú para la campaña electoral del 2011, la cual según algunos medios de comunicación, la ONPE habría declarado que el Sr. Juan Carlos

Rivera Ydrogo donó US\$75 mil a la campaña, mientras su esposa y suegros también habrían donado un total S/. 692.500¹⁵. El mismo, coincidentemente, fue gerente general de la empresa española Antalsis, la cual ganó licitaciones con el Estado peruano por aproximadamente 150 millones de soles.

Otro ejemplo de la corrupción en el financiamiento privado a los parti-

¹⁵ EL COMERCIO. Ex gerente de Antalsis financió campaña de Llanta Humala. Consultado: 07 de noviembre de 2015. En: <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/gerente-antalsis-fue-financista-campa-lla-ollanta-humala-noticia-1770210>

dos políticos, es el financiamiento a la campaña del Partido Patriota liderado por Otto Perez Molina, actual presidente de Guatemala, quien recibió financiamiento de grandes empresarios a los cuales actualmente favorece con megaproyectos y el pago de favores políticos¹⁶.

Es así que el financiamiento privado a los partidos políticos se convierte en una fórmula disimulada para perpetrar actos de corrupción en dichas organizaciones y, posteriormente, en el sistema estatal. Aunque ella no es la única forma con la cual se puede relacionar a los partidos políticos con la corrupción, ya que si sus partidarios se encuentran realizando estas prácticas, sea a título individual, se irradia y califica de “corrupto” no solo al individuo sino también al partido político al cual pertenece y lo avala.

La corrupción mediante el financiamiento privado es facilitada por su ineficiente regulación. Si bien la LPP establece sanciones

por obtener financiamiento ilegal y prohibido, la misma no prevé el supuesto planteado en el presente artículo. Pues el financiamiento de los particulares, que conciertan la devolución de favores una vez que los representantes del partido asuman funciones públicas, puede ser catalogados de legales o ilegales. Ello es incierto, toda vez que los particulares al momento de aportar su dinero no mostrarían indicio alguno por el cual se infiera su finalidad de cobrar favores a futuro.

La Ley y reglamento de partidos políticos actual busca principalmente conocer el origen del dinero aportado para financiar los partidos. Si bien existen algunas restricciones para constituirse en aportante del partido, también se establecen topes mínimos por los cuales alguien puede financiar eventos de las campañas, con grandes cantidades de dinero, sin identificarse¹⁷. No obstante, el problema más complejo para la detección de tales prácticas es la supervisión y el control externo de los partidos políticos.

En principio, la verificación y control del financiamiento de los partidos

16 DIARIO LA NACION. Corrupción e impunidad del oficialismo, derivado de un financiamiento maniobrado. Consultado: 07 de noviembre de 2015. En: <http://www.lanacion.com.gt/corruption-e-impunidad-del-oficialismo-derivado-de-un-financiamiento-maniobrado/>

17 Art. 30 inciso b) de la Ley de Partidos Políticos - Ley N° 28094.



Otto Pérez Molina, actual presidente de Guatemala, recibió financiamiento de grandes empresarios a los cuales actualmente favorece con megaproyectos y el pago de favores políticos. Foto: bloomberg.com

políticos es labor de la ONPE, específicamente de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios. Ante una falta de los partidos políticos, las sanciones son la pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo¹⁸ y multas. No obstante, el

18 Aunque este supuesto es ¿efímero?, pues como mencionamos anteriormente, en la práctica es discrecional y el otorgamiento de la financiación pública directa depende de la voluntad política del gobierno de turno. En consecuencia, al no recibir financiamiento público alguno la aplicación de dicha sanción será imposible e ineficaz.

punto central es que dichas entidades supervisoras deberían contar con los recursos necesarios, tanto financieros como humanos, para que realicen eficientemente su labor pues si no es así la norma resulta inaplicable en la práctica¹⁹.

No podemos negar que la actual ley significó una gran mejoría al momento de su promulgación, pues reguló el financiamiento de los partidos políticos estableciendo topes y sanciones, así como instó a

19 FLORES, Elvia. Loc. Cit, p.480.

una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos partidarios y los financiamientos para sus campañas políticas. Sin embargo, actualmente, las nuevas formas de criminalidad y corrupción en los partidos políticos demandan nuevas estrategias contra las mismas.

En ese sentido, el Congreso de la República el pasado mes de octubre emitió el dictamen de la modificatoria de la Ley de Partidos Políticos. Si bien dicha propuesta regula de manera más taxativa las formas permitidas y prohibidas del financiamiento privado a los partidos, así como implementa nuevas sanciones a los incumplimientos del partido en tanto a su rendición de cuentas y la recepción de financiamiento ilegal, también ha realizado aumentos a los topes o límites de financiamiento privado sin ningún tipo de justificación. Además, implementaría nuevas sanciones no solo respecto a los partidos políticos sino también en razón a los representantes candidatos de la misma. Al evaluar en forma conjunta las propuestas de modificación hallamos que las sanciones serían ilógicas; toda vez que la mayor sanción pecuniaria es de 30 UIT en contraste con la posibilidad de obtener un financia-

miento de hasta 200 UIT, con lo cual pagar la multa, devendría en irrisoria.

Si bien las normas que regulan el funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos siempre pueden ser perfeccionadas, también se debe tener en consideración la importancia de los mecanismos de supervisión y control que hacen viable y dan eficacia a las normas emitidas sobre la materia. Como se ha señalado anteriormente, la ley ha determinado las formas y entidades encargadas de dicha labor aunque ello no es ni ha sido efectivo.

La pregunta a realizarse es si cada vez que exista un acto de corrupción o ilegal dentro de los partidos políticos estamos condenados a sufrir las consecuencias de la misma y, a la vez, tratar de detectar dichas prácticas a posteriori, si tenemos suerte. Si bien algunos de los fines de la sanción penal es la prevención general y especial, entendiéndose a la sanción penal como una advertencia para la sociedad y el propio individuo que cometió el delito, pues sería utópico e ingenuo determinar a la sanción penal como el instrumento preventivo por excelencia para erradicar los ilícitos de corrupción dentro de los partidos políticos.

En cambio, existe una figura cada vez más utilizada para prevenir actos ilícitos y delictivos dentro de muchas organizaciones actualmente, las cuales en su mayoría son de carácter privado. El Compliance Program se instaura dentro de la organización como un mecanismo de autorregulación para evitar y/o prevenir la comisión de infracciones legales. Inicialmente, dicha figura preventiva fue instaurada e ideada para organizaciones privadas; sin embargo, la misma no es incompatible con organizaciones o asociaciones a las cual podrían adaptarse para erradicar la corrupción como los partidos políticos.

Los partidos políticos según la LPP es una entidad de derecho privado, siendo fundamental su existencia para la participación política de la ciudadanía y ser base del sistema democrático. Entonces, bajo dicha premisa, es de suma importancia el fortalecimiento de dichas organizaciones mediante la prevención de prácticas corruptas e ilegales dentro de la misma. Por ello, Nieto señala:

“[...] El incremento y la mejora de la regulación no constituyen per se un antídoto suficiente para prevención de prácticas corruptas. Se hace nece-

sario potenciar medidas de autorregulación, que incrementen los controles internos de cada organización [...]”²⁰

Por todo ello, una forma viable y válida para contrarrestar las diversas prácticas corruptas, en los partidos políticos no solo debe realizarse mediante cambios normativos y la supervisión externa y posterior por parte de las instituciones del Estado. Sino que debe evaluarse la implementación de nuevos mecanismos efectivos para la prevención de actos de corrupción como los programas de cumplimiento normativo dentro de las organizaciones políticas. Y así, instaurar toda una política preventiva dentro de dichas agrupaciones con la finalidad de que la intervención realizada sea integral. Desde una perspectiva preventiva, basada en el cumplimiento de los lineamientos internos sobre ética, moral y los parámetros normativos impuestos legalmente, hasta una perspectiva sancionadora, posterior a la comisión del ilícito.

20 MARTÍN, Adán y Manuel, CALATAYUD. Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2015, p. 21.