

ESTUDIO TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS DE CAMPAÑA – ELECCIONES REGIONALES 2018



**ESTUDIO
TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS DE
CAMPAÑA – ELECCIONES
REGIONALES 2018**

ESTUDIO TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS DE CAMPAÑA – ELECCIONES REGIONALES 2018

Transparencia

Av. Belén 389

San Isidro, Lima 27, Perú.

Teléfono: (551)441 -3234

Fax: (511)221 -7265

www.transparencia.org.pe

E-mail: contactenos@transparencia.org.pe

Ó Konrad- Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Av. Larco 109, 2° piso, Lima 18 – Perú

E-mail: kasperu@kas.de

URL: www.kas.de/peru/es

Teléfonos: (511) 416 6100

Idea y Edición General: Asociación Civil Transparencia

Elaboración: Asociación Civil Transparencia

Diseño, Diagramación y Carátula: Impresiones Art & Color EIRL

Impresión: Impresiones Art & Color EIRL

Jr. Angaraes 242 - Lima 1

El contenido de esta publicación es responsabilidad del autor y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Konrad- Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, haciendo referencia a la fuente bibliográfica.

Distribución gratuita.

ESTUDIO TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS DE CAMPAÑA – ELECCIONES REGIONALES 2018

1. Introducción

El financiamiento de las campañas electorales constituye uno de los elementos centrales en el diseño de cualquier sistema electoral. Su importancia se ve resaltada en los últimos tiempos en países como el Perú debido a los múltiples casos de corrupción denunciados, así como a la evidencia del ingreso de recursos de fuente ilícita para apoyar determinadas candidaturas. Esta situación genera una grave distorsión de la voluntad popular, no solo durante la etapa de la campaña electoral, sino que en caso el candidato sostenido con estos recursos acceda a un cargo público, su desempeño podría orientarse a beneficiar a los particulares que financiaron su campaña, dejando de lado el interés público en las materias sobre las que tenga capacidad de decisión.

Considerando esta preocupación general, este documento presenta un estimado del costo de las campañas electorales en el nivel regional, basándose en la información entregada a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por las organizaciones políticas que participaron en las Elecciones Regionales del año 2014. Antes de presentar los cálculos, se propone un breve análisis de la problemática que motiva este análisis y se presenta el marco legal aplicable (incluyendo las dificultades derivadas de una reciente reforma legislativa). Posteriormente, se explica brevemente la metodología empleada en el estudio, y se pasa a presentar y analizar la información financiera de las campañas.

Por la forma en que se organiza la información que se presenta a la ONPE, este trabajo solo considera movimientos regionales, lo cual no representa una limitación teniendo en cuenta que los principales protagonistas de estos comicios son movimientos regionales, no solo por el número sino también por los resultados que obtienen. Según diversos especialistas, es muy probable que esta situación se mantenga en las elecciones de este año.

La situación que se advierte en nuestro análisis debiera llamar la atención de los distintos actores del proceso electoral. A los organismos electorales se les demanda un mayor control, aunque tengan facultades limitadas. A los actores políticos se les exige una mayor transparencia con los recursos que administran, especialmente durante campañas electorales. Y a la ciudadanía y medios de comunicación les toca mantener una mayor vigilancia sobre las dinámicas financieras que tienen lugar durante las campañas. Los insumos presentados en este trabajo pueden servir para estas múltiples tareas.

2. Breve descripción del problema

Durante los últimos veinte años, el monto de gastos de las campañas políticas sufrió un aumento progresivo en todo el mundo. En los países de América Latina se observa un “continuo incremento de los costos asociados en la mayor complejidad operativa (organización y administración del comando de campañas, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación)”¹. Dentro de los países donde se observa un costo electoral elevado se encuentra Estados Unidos, con US\$ 5.300 millones gastados en las elecciones generales 2008, seguido por Brasil con US\$ 2.500 millones gastados en las elecciones generales de 2006, y México con US\$ 301 millones gastados en elecciones generales del mismo año².

¹ Falguera, E., Jones, S. y Ohman, M., eds. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. México DF, IDEA Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

² Organización de Estados Americanos. Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas. México, FCE-OEA, 2011.

Para el caso de Perú, un informe elaborado por Transparencia ha mostrado que los gastos de campaña, de las organizaciones políticas que lograron representación en el Congreso aumentaron progresivamente a lo largo de tres sucesivos procesos electorales: S/. 24.6 millones el año 2006, S/. 62.9 millones el año 2011, y S/ 63.8 millones en 2016³. Este evidente encarecimiento de las campañas electorales obliga a los Estados a plantear controles y mecanismos para la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, así como un mayor compromiso de estos para garantizar la transparencia en sus finanzas.

Sin embargo, los controles y herramientas de fiscalización institucionales para el financiamiento y gastos de los partidos políticos, han sufrido un deterioro en la región y en el Perú. En la región, “el principal problema relacionado con la no aplicación de las regulaciones en la región puede atribuirse a la inexistencia generalizada de voluntad política para abordar la cuestión del financiamiento político, especialmente el financiamiento ilícito (con frecuencia considerable) a disposición de los políticos”⁴. En el Perú, una reciente modificación normativa a la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N° 28094), le restó capacidad de la ONPE para realizar una fiscalización efectiva de los ingresos y gastos de las campañas electorales, ya que eliminó los reportes financieros que entregaban bimestralmente las organizaciones políticas durante el periodo electoral, y estableció la entrega de un solo reporte quince días después de finalizado el proceso electoral.

Una baja capacidad de las instituciones públicas para fiscalizar y controlar los ingresos y gastos de campaña, sumada a una baja transparencia de los partidos políticos, generan los espacios para una filtración de dinero de origen ilícito a las campañas, procedentes de actividades como el crimen organizado, el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, etc. Una relación entre el financiamiento de los partidos y las prácticas corruptas de partidos y candidatos, evidenciarían un vínculo de tráfico y servicios ilícitos con campañas políticas y vida pública.

En el Perú, la situación sobre el vínculo del dinero ilegal y las campañas políticas es crítica. Un informe reciente elaborado por un portal de periodismo digital dio a conocer “las denuncias en las que están involucrados los aportantes de las campañas políticas de los últimos 10 años”. Su investigación reveló que “856 personas, entre investigados por delincuencia organizada, corrupción, delitos ambientales, lavado de dinero y tráfico ilícito de drogas, y su entorno más cercano, están relacionados con 65 organizaciones políticas de todo el Perú. Incluso 54% de ellos los apoyó activamente, entregándoles aportes económicos por sus actividades proselitistas”⁵.

En general, se evidencia baja capacidad de los organismos electorales, en especial la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), para fiscalizar los ingresos y gastos de campaña de las organizaciones políticas, así como una baja transparencia de estas para mostrar sus cuentas. Ambas condiciones hacen posible la filtración de dinero ilegal en las campañas políticas, generando impactos negativos para la democracia peruana, entre los que se puede mencionar la baja legitimidad de las instituciones y la democracia, por la percepción negativa de la sociedad sobre las autoridades e instituciones del país; la captura del poder por parte de grupos vinculados con actividades ilícitas, operación facilitada por los bajos niveles de control y transparencia respecto a las finanzas de campañas; finalmente, la poca transparencia y la captura del poder público impide una gestión pública eficiente.

3. Marco legal

El financiamiento de las campañas electorales está regulado principalmente por la Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. En el marco del reciente debate sobre reforma electoral, la mencionada norma ha sido modificada por la Ley N° 30689, la cual introdujo importantes cambios. Las disposiciones aplicables al proceso electoral bajo análisis se pueden agrupar en dos grandes rubros: (i) fuentes de financiamiento, y (ii) fiscalización.

³ Asociación Civil Transparencia. “Ingresos y gastos de campaña electorales del 2006 al 2016”. Publicado en EL Blog de Transparencia Perú, 9 de marzo de 2017. Disponible en: <https://blogdetransparencia.org.pe/2017/03/09/ingresos-y-gastos-de-campanas-electorales-del-2006-al-2016/>

⁴ Falguera, E., Jones, S. y Ohman, M., eds. op. cit.

⁵ Salazar Vega, Elizabeth. “Investigados por crimen organizado financiaron las campañas electorales”. Publicado en Fondos de Papel, 24 de octubre de 2017. Disponible en: <https://fondosdepapel.ojo-publico.com/investigacion/investigados-por-crimen-organizado-financiaron-campanas-electorales/>

3.1. Fuentes de financiamiento

Desde enero de 2017, las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la República son beneficiarias del financiamiento público directo⁶. Estos recursos no se distribuyen a partidos políticos sin dicha representación, movimientos regionales y organizaciones políticas locales, las cuales solo pueden acceder al financiamiento privado para su vida partidaria, incluyendo las campañas electorales. Sobre el financiamiento privado, la norma establece las siguientes posibilidades y prohibiciones:

Tabla 1. Fuentes de financiamiento privado permitidas y prohibidas para elecciones regionales y municipales

Fuentes permitidas	Fuentes prohibidas
• Aportes en efectivo o especie de personas naturales, y jurídicas sin fines de lucro nacionales extranjeras, hasta 120 UIT al año. • Ingresos por actividades proselitistas, con aportantes y montos identificados (hasta 250 por actividad). • Rendimientos del patrimonio propio, bienes en posesión y servicios brindados. • Créditos financieros. • Legados.	• Entidades o empresas estatales, o que tengan participación del Estado. • Confesiones religiosas. • Personas jurídicas con fines de lucro, nacionales o extranjeras. • Personas jurídicas nacionales sin fines de lucro. • Personas naturales o jurídicas extranjeras sin fines de lucro, excepto para formación, capacitación e investigación. • Personas naturales condenadas o con mandato de prisión preventiva vigente por: delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. • Aportes anónimos.

Fuente: Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, modificada mediante Ley N° 30689. Elaboración propia.

Entre los aspectos positivos de estas modificaciones resaltan los siguientes: el incremento del tope de aportes hasta 120 UIT por año; la prohibición de aportes de aportes anónimos, así como de personas condenadas o con mandato de prisión preventiva por delitos muy graves. En forma complementaria a la prohibición del anonimato, la modificación obliga a identificar a todos los aportantes, sea que entreguen su donativo a través del sistema financiero (a ser empleado de manera obligatoria para todo aporte mayor a 1 Unidad Impositiva Tributaria - UIT) o de manera directa, cuando se trata de aportes en especie.

Por el contrario, hay dos motivos principales de preocupación. Primero, que no se permita a personas jurídicas nacionales realizar aportes; esta disposición excluye las contribuciones de empresas privadas, una de las principales fuentes de financiamiento de campañas. Segundo, se continúa permitiendo los ingresos por actividades proselitistas; al respecto el Congreso no optó por prohibirlas ni por imponer un tope a los ingresos totales generados por este rubro, sino que se limitó a imponer un tope a cada actividad, con lo cual se deja abierta la posibilidad de que siga constituyendo una de las principales fuentes de financiamiento de las campañas electorales⁷.

⁶ Esta disposición se encuentra en la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, norma que también establece la fórmula para determinar el monto a distribuir y la cantidad que recibirá cada organización política.

⁷ Este rubro no fue significativo en las elecciones generales 2006, pero empezó a serlo para algunas organizaciones políticas en los procesos electorales siguientes: Gana Perú y Alianza por el Gran Cambio (39% y 33% del total de sus ingresos de campaña, respectivamente) el año 2011, y Alianza Popular y Fuerza Popular (61% y 31%, respectivamente) el año 2016. Fuente: Transparencia. op. cit.

3.2. Fiscalización

Las modificaciones normativas aprobadas por el Congreso de la República no van en el sentido de contar con mayores y más efectivos controles sobre el financiamiento de las campañas electorales; por el contrario mantienen o debilitan los mecanismos existentes. En primer lugar, es muy preocupante que se le haya quitado a la ONPE la facultad de requerir informes bimestrales durante el desarrollo de las campañas. La nueva disposición establece que las organizaciones políticas solo deben entregar un reporte de ingresos y gastos de campaña quince días después de concluido cada proceso electoral. En consecuencia, la ONPE carece ahora para realizar una fiscalización simultánea al desarrollo de las campañas, y solo podrá tener una evaluación ex post.

En segundo lugar, la modificación normativa establece que tanto las organizaciones políticas como los candidatos a algunos cargos (congresista, parlamentario andino, gobernador y vicegobernador regional, alcalde) pueden acreditar ante la ONPE a un responsable de campaña, el cual “tiene la obligación de entregar los informes de aportes, ingresos y gastos de su respectiva campaña electoral”. Dicho representante puede ser el mismo candidato. Salvando el defecto estructural de un sistema electoral que admite la gestión de recursos por vías alternas a las dispuestas por las organizaciones políticas, esta disposición podría ayudar a una mayor transparencia en la rendición de cuenta si no fuera porque los incumplimientos o infracciones quedan bajo responsabilidad de los candidatos o sus responsables de campaña, pero en ningún caso “comprometen a las organizaciones políticas a través de las cuales postulan”.

Por último, si bien se han redefinido las infracciones a la legislación electoral, las sanciones a imponer siguen siendo de carácter pecuniario (multas), que resultan ineficientes para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas. Las disposiciones aprobadas no incluyen sanciones políticas.

4. Metodología del estudio

El primer paso para la elaboración de este estudio consistió en una revisión de la información publicada en la página web de la ONPE sobre ingresos y gastos realizados en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, tomando como referencia distintas organizaciones políticas en diversas regiones del país. Este primer acercamiento permitió identificar dos dificultades:

- El bajo nivel de cumplimiento de la legislación electoral sobre rendición de cuentas por parte de organizaciones políticas, especialmente movimientos regionales, situación que hace especialmente difícil estimar costos de campaña en algunas regiones basándose en la información disponible.
- Parte de la información sobre ingresos y gastos de campaña se presenta en forma agregada; es decir, los partidos políticos presentan información agregada a nivel nacional, por lo que no es posible identificar los gastos que realizaron en una región determinada; mientras que los movimientos regionales presentan información agregada a nivel regional, por lo que no es posible tener información detallada de gastos por provincias o distritos.

Las dos situaciones descritas motivaron la selección de regiones donde se iba a desarrollar el análisis, eligiéndose las siguientes: Arequipa, Callao, Piura, Loreto y Junín⁸. Para la elección se adoptaron dos criterios: (i) diversidad geográfica, y (ii) movimientos regionales obtuvieron las dos votaciones más altas, esto último para poder realizar comparaciones. Si bien este segundo criterio no se cumple para el Callao (el segundo puesto fue alcanzado por un partido político), se decidió mantenerlo en la muestra por la

⁸ Inicialmente, se había previsto realizar el estudio en Arequipa, Callao, La Libertad, San Martín y Lima Metropolitana. Las razones señaladas imposibilitaron continuar el análisis de gastos de campaña en territorios en los que la elección fue ganada por partidos políticos. Para el caso de Lima se solicitó información desagregada a la ONPE y al Partido Solidaridad Nacional. La primera entregó información consolidada a nivel nacional; el partido nunca contestó el pedido de información.

disponibilidad de información, por la importancia de la organización política (Chimpum Callao obtuvo el Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial y 4 municipalidades distritales), y por los casos de corrupción en los que sus autoridades están involucradas. Definida la selección de casos, se ha acopiado y organizado la información de ingresos y gastos de campaña de las principales organizaciones políticas que participaron en las Elecciones Regionales y Municipales 2014.

5. Análisis

5.1. Rendición de cuentas en las Elecciones Regionales y Municipales 2014⁹

Una reciente modificación a la Ley de Organizaciones Políticas (Ley N° 28094) redujo significativamente el número de reportes financieros de ingresos y gastos de campaña que deben presentar ante la ONPE quienes compiten en cada proceso electoral. Antes de esta modificación, las organizaciones políticas presentaban reportes parciales a lo largo de la campaña, según un cronograma establecido por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de ONPE; desde este año las organizaciones políticas solo presentarán un informe de ingresos y gastos de campaña 15 días después de finalizado el proceso electoral.

La información disponible sobre rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas presentados a la ONPE por las organizaciones que participaron en las Elecciones Regionales y Municipales 2014 constituyen una importante muestra sobre la poca transparencia que dichas agrupaciones muestran respecto al financiamiento de sus campañas. A continuación se presenta esta información, poniendo especial énfasis en los movimientos regionales y en las organizaciones políticas locales (provinciales y distritales).

De los 1,647 alcaldes distritales electos el año 2014, 32 fueron candidatos presentados por organizaciones políticas locales distritales (OPLD), 22 por organizaciones políticas locales provinciales (OPLP), 1,051 por movimientos regionales (MR) y 542 por partidos políticos (PP) o alianzas electorales (AE).

Tabla 2. Alcaldes distritales electos, según tipo de organización política

Tipo de organización	Distritos	%	N° organizaciones políticas
OPLD	32	2%	32
OPLP	22	1%	15
MR	1,051	64%	128
PP / AE	542	33%	17
Total	1,647	100%	192

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Revisando los reportes entregados por las organizaciones políticas ganadoras, especialmente de los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales, publicados en la página web de la ONPE, se encuentra que de las 32 OPLD que ganaron una alcaldía distrital, solo una (3%) presentó la totalidad de informes financieros requeridos por ONPE, mientras que 16 (50%) presentaron solo parte de los informes y 15 (47%) no presentaron ningún informe. Por el lado de las 15 OPLP que ganaron alcaldías distritales, solo una (7%) presentó todos los informes, 6 (40%) presentaron parte de los informes, y 8 (53%) no presentaron ninguno. Finalmente, de los 127 MR que ganaron una alcaldía distrital, 49 (39%) presentaron todos los informes financieros, 54 (42%) presentaron una parte de los mismos y 24 (19%) no presentaron ningún informe. Se precisa que en este proceso electoral las organizaciones políticas participantes tenían la obligación de presentar cuatro informes de ingresos y gastos.

⁹ Esta sección fue publicada en el Blog de Transparencia, el 13 de febrero de 2018. Está disponible en: <https://blogdetransparencia.org.pe/2018/02/13/rendicion-de-cuentas-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2014-una-alerta-para-las-proximas-elecciones/>

Tabla 3. Rendición de cuentas de organizaciones políticas que ganaron elecciones distritales

Tipo de organización	N° organizaciones políticas	Presentó todos los informes	%	Presentó parte de los informes	%	No presentó informes	%
OPLD	32	1	3%	16	50%	15	47%
OPLP	15	1	7%	6	40%	8	53%
MR	127	49	39%	54	42%	24	19%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

En el caso de los 195 alcaldes provinciales electos, 5 pertenecían a una OPLP, 141 a un MR y 49 a partidos políticos y alianzas electorales.

Tabla 4. Alcaldes provinciales electos por organización política

Tipo de organización	Provincias	%	N° organizaciones políticas
OPLP	5	3%	5
MR	141	72%	75
PP / AE	49	25%	17
Total	195	100%	97

Fuente: ONPE. Elaboración propia

Una revisión de los informes financieros entregados por las organizaciones políticas ganadoras en el nivel provincial permite observar que de las 5 OPLP, dos (40%) presentaron todos los informes financieros requeridos, una (20%) presentó sus informes financieros incompletos y dos (40%) no presentaron ningún informe; mientras que de los 75 MR ganadores, solo 29 (39%) presentaron todos los informes, 31 (41%) presentaron parte de los informes, y 14 (19%) no presentaron ningún informe.

Tabla 5. Rendición de cuentas de organizaciones políticas que ganaron elecciones provinciales

Tipo de organización	N° organizaciones políticas	Presentó todos los informes	%	Presentó parte de los informes	%	No presentó informes	%
OPLD	5	2	40%	1	20%	2	40%
OPLP	75	29	39%	31	41%	14	19%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

La ONPE califica como una falta grave “cuando las organizaciones políticas no presentan los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como sobre los gastos efectuados durante la campaña electoral, dentro de los treinta días posteriores al vencimiento del plazo señalado en la presente ley.” Así también, se considera una falta leve la presentación incompleta de informes financieros de ingresos y gastos de campaña. Como sanciones ante estas faltas, la ONPE sanciona a la primera con una multa no menor de 31 ni mayor de 60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT); mientras que en el segundo caso se sanciona con una multa no menor de 10 ni mayor de 30 UIT¹⁰.

¹⁰ La información de este párrafo está tomada de: ONPE. Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios. Disponible en: https://www.web.onpe.gob.pe/modFondosPartidarios/downloads/RFSFP-Setiembre_2017.pdf

La información presentada evidencia el bajo nivel de cumplimiento de las normas de transparencia sobre el financiamiento de ingresos y gastos de campañas por parte de las organizaciones políticas en el nivel subnacional. Asimismo, da cuenta de un problema poco mencionado: el incumplimiento de la presentación de informes de financieros de campaña no impide gobernar a los candidatos electos, pudiendo ejercer el cargo público sin haber hecho transparente el dinero con el que llegó a ser elegido.

5.2. Rubros de gasto en campañas electorales regionales ¹¹

En esta sección se presenta información de los gastos de campaña de las organizaciones políticas que ocuparon los primeros puestos en las Elecciones Regionales 2014, considerando los reportes que estas presentaron a la ONPE. Este organismo electoral solicita que los reportes de gastos de campaña se organicen en tres rubros: (i) Publicidad en medios de comunicación, que incluye la propaganda que se emite a través de la televisión, radio y publicaciones impresas; (ii) Otros gastos de publicidad, el cual comprende rubros como confección e impresión de volantes, organización y desarrollo de mítines, creación de comerciales, gigantografías y paneles publicitarios, etc.; y (iii) Otros gastos de campaña, que incluyen gastos de transporte, alquiler de locales de campaña, asesoramiento de campaña y gastos administrativos. El análisis siguiente toma como muestra las cinco regiones mencionadas en la sección metodológica: Piura, Arequipa, Loreto, Callao y Junín. Esta información permite identificar los tipos de gastos más frecuentes en campañas regionales.

Piura. En el departamento de Piura se puede observar que las dos organizaciones políticas que obtuvieron la mayor cantidad de votos en el proceso electoral (Unión Democrática del Norte y Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad), reportaron a la ONPE gastos de campaña por un total de S/. 481,695.91 y S/. 558,281.70, respectivamente. Cabe mencionar que la Unión Democrática del Norte solo presentó tres de los cuatro reportes financieros requeridos por la ONPE.

Tabla 6. PIURA. Gastos de campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron las mayores votaciones en las Elecciones Regionales 2014

Piura	Primera uuelta				Totales	Total consolidado
	1ª entrega	2ª entrega	3ª entrega	4ª entrega		
Unión Democrática del Norte						
Publicidad en medios	No presentó	-	-	208,886.35	208,886.35	481,695.91
Otros gastos de publicidad	No presentó	2,630.00	64,098.76	117,468.30	184,197.06	
Otros gastos de campaña	No presentó	-	48,752.19	39,860.31	88,612.50	
Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad						
Publicidad en medios	19,423.61	2,603.66	58,682.85	156,133.40	236,843.52	558,281.70
Otros gastos de publicidad	8,800.00	5,328.00	116,600.00	170,480.00	301,208.00	
Otros gastos de campaña	7,620.00	4,235.99	787.52	7,586.67	20,230.18	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

¹¹ Esta sección fue publicada en el Blog de Transparencia el 7 de marzo de 2018, y está disponible en: <https://blogdetransparencia.org.pe/2018/03/07/atencion-a-las-regiones-los-gastos-de-las-campanas-electorales/>

Arequipa. En el departamento de Arequipa, las dos organizaciones políticas que se ubicaron en la primera y segunda posición por haber obtenido las votaciones más altas (Arequipa Renace y Arequipa, Tradición y Futuro), informaron a la ONPE que sus gastos de campaña ascendieron a S/. 15,786.00 y S/. 381,654.55, respectivamente. Cabe precisar que Arequipa Renace solo presentó tres de los cuatro informes financieros de campaña correspondientes a la primera vuelta; y que ninguna de las dos presentó sus respectivos reportes de gastos efectuado durante la segunda vuelta electoral.

Tabla 7. AREQUIPA. Gastos de campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron las mayores votaciones en las Elecciones Regionales 2014

Arequipa	Primera vuelta				Segunda vuelta		Totales	Total consolidado
	1ª entrega	2ª entrega	3ª entrega	4ª entrega	1ª entrega	2ª entrega		
Arequipa Renace								
Publicidad en medios	-	-	-	No presentó	No presentó	No presentó	-	15,786.00
Otros gastos de publicidad	1,820.00	-	1,680.00	No presentó	No presentó	No presentó	3,500.00	
Otros gastos de campaña	-	-	12,286.00	No presentó	No presentó	No presentó	12,286.00	
Arequipa, Tradición y Futuro								
Publicidad en medios	-	-	-	127,101.50	No presentó	No presentó	127,101.50	381,654.55
Otros gastos de publicidad	-	-	-	215,178.90	No presentó	No presentó	215,178.90	
Otros gastos de campaña	-	-	19,339.15	20,035.00	No presentó	No presentó	39,374.15	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Loreto. En este departamento, las dos organizaciones políticas que obtuvieron la mayor cantidad de votos en el proceso electoral (Movimiento Integración Loretana y Fuerza Loretana), reportaron gastos de campaña a la ONPE por los siguientes montos: S/. 386,942.43 y S/. 838,269.10, respectivamente. Ambas organizaciones presentaron todos sus reportes financieros de campaña a la ONPE.

Tabla 8. LORETO. Gastos de campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron las mayores votaciones en las Elecciones Regionales 2014

Loreto	Primera uuelta				Totales	Total consolidado
	1ª entrega	2ª entrega	3ª entrega	4ª entrega		
Movimiento Integración Loretana						
Publicidad en medios	-	500.00	8,020.00	31,593.20	40,113.20	386,942.43
Otros gastos de publicidad	-	-	17,608.00	60,695.00	78,303.00	
Otros gastos de campaña	10,428.55	26,487.00	110,718.67	120,892.01	268,526.23	
Fuerza Loretana						
Publicidad en medios	7,000.00	24,000.00	100,390.00	68,299.31	199,689.31	838,269.10
Otros gastos de publicidad	49,470.00	85,103.00	115,641.00	69,373.00	319,587.00	
Otros gastos de campaña	81,434.45	83,700.20	134,502.14	19,356.00	318,992.79	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Callao¹². En la región Callao, la alianza electoral Chimpum Callao (conformada por el partido político Vamos Perú y el Movimiento Independiente Chimpum Callao) reportó a la ONPE gastos de campaña por un total de S/. 1, 472,590.10. Sin embargo, la alianza presentó un solo informe financiero de los cuatro requeridos en la normatividad vigente.

Tabla 9. CALLAO. Gastos de campaña de la alianza electoral Chimpum Callao - Elecciones Regionales 2014

Loreto	Primera uuelta				Totales	Total consolidado
	1ª entrega	2ª entrega	3ª entrega	4ª entrega		
Alianza Electoral Chimpum Callao						
Publicidad en medios	No presentó	No presentó	No presentó	787,799.54	787,799.54	1,472,590.10
Otros gastos de publicidad	No presentó	No presentó	No presentó	112,739.50	112,739.50	
Otros gastos de campaña	No presentó	No presentó	No presentó	572,051.06	572,051.06	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Junín. En el departamento de Junín, las dos organizaciones políticas que se ubicaron en la primera y segunda posición de los resultados electorales (Junín Sostenible con su Gente y Movimiento Político Regional Perú Libre), informaron que sus gastos de campaña ascendieron a S/. 577,904.24 y S/. 185,302.76, respectivamente. Ambas organizaciones presentaron todos sus reportes financieros a la ONPE, tanto en la primera como en la segunda vuelta.

Tabla 10. JUNÍN. Gastos de campaña de las organizaciones políticas que obtuvieron las mayores votaciones en las Elecciones Regionales 2014

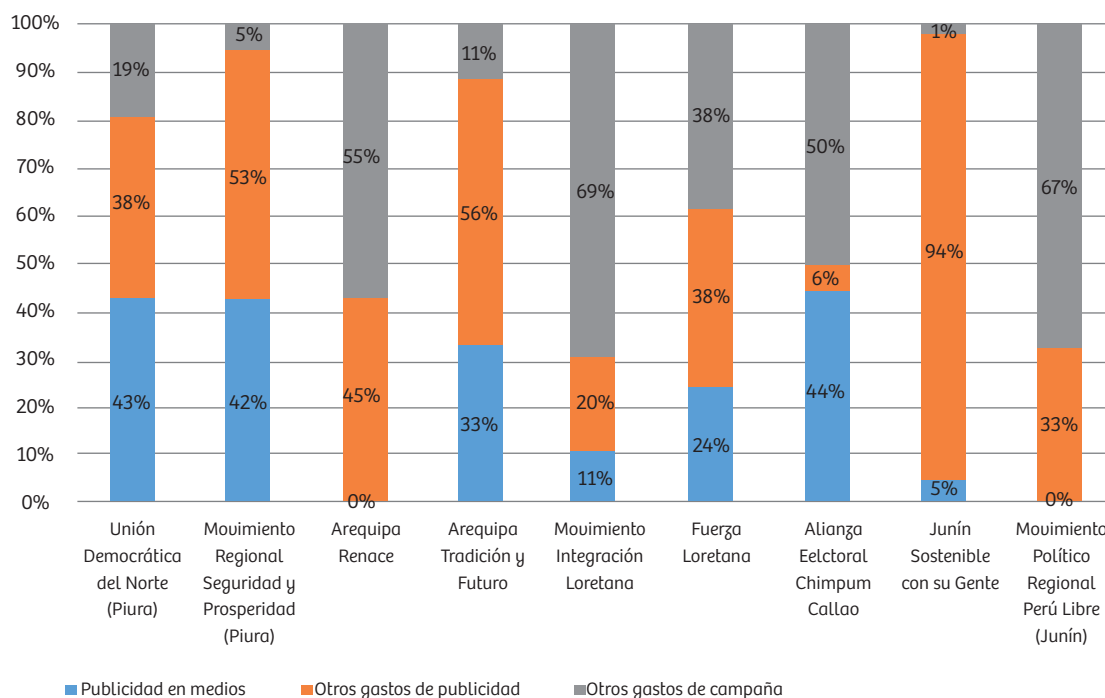
Junín	Primera vuelta				Segunda vuelta		Totales	Total consolidado
	1ª entrega	2ª entrega	3ª entrega	4ª entrega	1ª entrega	2ª entrega		
Junín Sostenible con su Gente								
Publicidad en medios	-	-	-	-	-	26,200.00	26,200.00	577,904.24
Otros gastos de publicidad	-	-	117,275.29	419,913.55	5,315.00	5,500.00	548,003.84	
Otros gastos de campaña	2,729.40	220.00	-	-	-	751.00	3,700.40	
Movimiento Político Regional Perú Libre								
Publicidad en medios	-	-	710.00	-	-	-	710.00	185,302.76
Otros gastos de publicidad	-	3,436.50	5,605.00	37,900.00	2,004.50	12,265.00	61,211.00	
Otros gastos de campaña	2,806.30	-	18,606.80	89,606.10	1,433.20	10,929.36	123,381.76	

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Análisis. Al revisar los reportes presentados por las organizaciones políticas a la ONPE, se observa que en elecciones subnacionales la inversión se distribuye en forma muy diversa entre estos tres rubros, variando entre regiones e incluso entre las propias agrupaciones que compiten dentro de la misma región.

¹² Para esta región solo se considera a la Alianza Electoral Chimpum Callao, ya que la organización política que ocupó el segundo lugar fue el partido político Acción Popular y no se cuenta con información desagregada de los gastos de campaña en el Callao.

Gráfico 1. Rubros de gastos de campaña de organizaciones políticas que obtuvieron las mayores votaciones en las Elecciones Regionales 2014 (Piura, Arequipa, Loreto, Callao y Junín)



Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Se conoce que en Elecciones Generales la inversión de campaña está principalmente concentrada en el rubro “Publicidad en medios de comunicación”. En dichos procesos, el porcentaje de gastos de publicidad en medios es considerablemente alto, representando el 82%, 80% y 70% del total de gastos en las tres últimas campañas electorales¹³. En las campañas regionales la situación es diferente. En ningún caso el gasto reportado en este rubro supera el 45% del total de gastos de campaña. Pero no se trata de un rubro igualmente relevante en todos los casos. Las mayores inversiones fueron informadas por Chimpum Callao (44% del total de gastos de campaña), los dos movimientos regionales de Piura (43% y 42%, respectivamente), una organización política de Arequipa (33%) y otra de Loreto (24%). En los demás casos las proporciones son muy pequeñas.

Lo mismo ocurre en el rubro “Otros gastos de publicidad”, que resultó especialmente relevante para el movimiento Junín Sostenible con su Gente (94% del total de gastos de campaña reportados), y fue importante para un movimiento piurano y otro arequipeño (53% y 56%, respectivamente). En los demás casos las proporciones son menores, llegando a ser mínima en el caso de Chimpum Callao (6%).

Por otra parte, en el rubro “Otros gastos de campaña” existe una gran variabilidad. Según lo informado a la ONPE, este fue un rubro importante de inversión para el Movimiento Integración Loretana y el Movimiento Político Regional Perú Libre (69% y 67%, respectivamente), alcanzando proporciones importantes también en las campañas de Arequipa Renace y Chimpum Callao (55% y 50%, respectivamente). En los demás casos los porcentajes son menores, llegando a ser muy bajos en el caso de un movimiento de Piura y otro de Junín (5% y 1%, respectivamente).

¹³ Ver el Informe “Principales ingresos y gastos en campaña electoral”, publicado en el Blog de Transparencia el 6 de setiembre de 2017, el cual está disponible en: <https://blogdetransparencia.org.pe/2017/09/06/principales-ingresos-y-gastos-en-campana-electoral/>

Tabla 11. Rubros de gastos en campaña electoral – Elecciones Regionales 2014

Región	Organización política	Publicidad en medios	Otros gastos de publicidad	Otros gastos de campaña
Piura	Unión Democrática del Norte	43%	38%	19%
	Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad	42%	53%	5%
Arequipa	Arequipa Renace	0%	45%	55%
	Arequipa, Tradición y Futuro	33%	56%	11%
Loreto	Movimiento Integración Loretana	11%	20%	69%
	Fuerza Loretana	24%	38%	38%
Callao	Alianza Electoral Chimpum Callao	44%	6%	50%
Junín	Junín Sostenible con su Gente	5%	94%	1%
	Movimiento Político Regional Perú Libre	0%	33%	67%

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

5.3. Información detallada

En esta sección se presenta un análisis más preciso del tipo de gastos efectuados por las organizaciones políticas, para lo cual se han identificado los principales rubros de inversión durante la campaña electoral 2014¹⁴. Los resultados se muestran en la tabla siguiente:

¹⁴ Ver el detalle de cada categoría en el Anexo.

Tabla 12. Principales rubros de gasto en campañas electorales – Elecciones Regionales 2014

Región	Organización política	Publicidad en televisión	Publicidad en radio	Publicidad en prensa escrita	Publicidad en medios virtuales	Impresiones	Transporte y movilidad	Publicidad exterior	Otros elementos de propaganda	Eventos	Otros gastos operativos	Total
Piura	Unión Democrática del Norte	136,455.95	28,481.60	49,549.27	-	126,371.82	16,515.98	36,640.34	14,420.75	-	73,250.20	481,685.91
	Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad	136,696.93	12,077.60	91,068.99	-	16,544.00	6,905.36	282,119.00	4,200.00	-	12,869.82	562,481.70
Arequipa	Arequipa Renace	-	100.00	-	-	1,890.00	160.00	2,615.00	4,837.20	-	6,183.80	15,786.00
	Arequipa, Tradición y Futuro	59,184.50	64,332.00	7,685.00	-	185,722.90	7,554.80	21,310.00	11,730.80	-	24,134.55	381,654.55
Loreto	Movimiento Integración Loretana	31,443.20	3,170.00	500.00	-	39,367.50	33,799.07	39,968.50	58,858.40	30,750.00	149,085.76	386,942.43
	Fuerza Loretana	193,089.31	24,050.00	13,050.00	18,000.00	144,524.00	42,174.16	45,743.40	136,608.40	37,406.00	184,623.83	839,269.10
Callao	Chimpum Callao	608,710.94	179,088.60	-	-	272,838.25	62,500.00	129,809.00	64,075.00	79,000.00	76,568.31	1,472,590.10
Junín	Junín Sostenible con su Gente	500.00	25,700.00	7,025.00	-	-	2,153.50	-	11,355.40	10,417.90	520,752.84	577,904.64
	Movimiento Político Regional Perú Libre	400.00	310.00	1,500.00	-	44,466.50	6,379.80	9,200.00	5,050.00	865.00	117,131.46	185,302.76

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Esta tabla se ha elaborado luego de una revisión pormenorizada del detalle de gastos reportados a la ONPE por las organizaciones políticas bajo análisis. Esta información permite apreciar, en primer lugar, que los distintos rubros no tuvieron la misma importancia para todas las organizaciones que participaron en la campaña electoral. En la tabla se han destacado los dos rubros que merecieron una mayor inversión para cada caso, encontrándose una gran variabilidad. La preferencia por algunas de estas vías por refleja las distintas estrategias de campaña.

Esta variación se observa incluso al interior de una misma región. Por ejemplo, en Piura, la Unión Democrática del Norte priorizó la inversión de publicidad en televisión y las impresiones, mientras que el Movimiento Regional Seguridad y Prosperidad tuvo en la publicidad exterior su principal rubro de gastos, quedando la publicidad en televisión en segundo lugar. Lo mismo se aprecia en Loreto, donde el Movimiento Integración Loretana gastó más en la producción de distintos artículos propagandísticos y en publicidad exterior, mientras que Fuerza Loretana priorizó la publicidad en televisión y la inversión en el rubro impresiones.

Conviene precisar en este análisis que el esquema de reporte de gastos planteado por la ONPE no facilita la identificación de gastos asociados a la organización de mítines o convocatorias similares, los cuales solo han podido ser agrupados – y de manera que estimamos incompleta – para los casos de Loreto, Callao y Junín. En los otros casos este tipo de actividades no fueron parte de la estrategia electoral o fueron reportados de modo tal que no es posible su identificación. Más preocupante resulta la información sobre los gastos para la producción y difusión de publicidad en medios virtuales. Este rubro es apenas informado por Fuerza Loretana, lo cual revelaría la poca penetración de este tipo de estrategia en las campañas electorales regionales en el Perú, pero acaso también el poco énfasis que los organismos electorales le imponen a la fiscalización de campañas a través del espacio virtual.

Las deficiencias en la forma en que está organizada la información reportada a la ONPE impiden tener precisión sobre los montos exactamente invertidos en los distintos rubros. Parte de los costos se ocultan bajo el rubro genérico de los “otros gastos de campaña” en el que, cual cajón de sastre, se ubican gastos de muy distinta naturaleza. Pese a esta limitación y a las distintas formas de inversión de recursos por parte de las organizaciones políticas (lo cual, como señalamos anteriormente, refleja diferentes estrategias de campaña), la comparación efectuada permite establecer que los principales gastos se concentran en cinco grandes rubros: publicidad en televisión y radio, publicidad exterior, impresiones y producción de diversos artículos propagandísticos.

Para calcular el costo de las campañas políticas regionales se ha separado el Callao de las otras regiones, debido a que la inversión en la provincia constitucional es significativamente mayor que en los demás casos. Para las otras cuatro regiones se han seguido los siguientes pasos:

- En primer lugar, se han adoptado los montos mínimos y máximos de cada rubro para establecer rangos de gastos. Al hacerlo, se han eliminado las cifras excesivamente bajas que, probablemente, no reflejen adecuadamente los gastos efectuados. Las cantidades adoptadas se suman y generan un subtotal.
- A este subtotal se le añade una cantidad que representa a los gastos en los que incurre una campaña electoral y que no están reflejados en los cinco rubros principales. Para realizar este ajuste se calculó para cada región el porcentaje de los demás gastos de campaña con respecto de los cinco rubros priorizados. La mitad del promedio¹⁵ de estos porcentajes es aplicado al rango resultante del punto anterior.
- Se suman el subtotal de la primera operación y el porcentaje resultante. El total expresa el rango de gasto requerido para una campaña electoral en el nivel regional.

¹⁵ Se opta por aplicar la mitad del promedio para contar con un cálculo conservador.

Para el caso del Callao se efectuó la misma operación, pero sin considerar rangos, debido a que no se cuenta con la posibilidad de comparar. En la siguiente tabla se observa que una campaña electoral en regiones requiere al menos de 150 mil soles, y que dicha cantidad puede incrementarse incluso hasta superar el millón de soles por cada organización política participante. En el caso del Callao, la campaña del movimiento Chimpum Callao muestra que el costo de campaña puede ascender a 1.6 millones de soles aproximadamente.

Tabla 13. Costos estimados de campañas electorales regionales

Rubro	Regiones menos Callao		Callao
	Límite mínimo	Límite máximo	Costo
Publicidad en televisión	31,443.20	193,089.31	608,710.94
Publicidad en radio	24,050.00	64,332.00	179,088.60
Impresiones	39,367.50	185,722.90	272,838.25
Publicidad exterior	21,310.00	282,119.00	129,809.00
Otros elementos de propaganda	5,050.00	64,075.00	64,075.00
Subtotal	121,220.70	789,338.21	1,254,521.79
Añadido 29.5%	35,760.11	232,854.77	363,811.32
Total	156,980.81	1,022,192.98	1,618,333.11

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Estas cantidades permiten estimar los niveles de inversión que se realizan en una campaña electoral de nivel regional. En la Tabla 14 se aplica el estimado anterior al número de movimientos regionales con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones. Actualmente existen 6 movimientos regionales inscritos en el Callao, y 170 en las demás regiones del país. Esto quiere decir que, sin considerar la inversión que efectúen los partidos políticos (la cual incluye tanto candidaturas regionales como municipales), en el nivel regional se invertirán no menos de 36 millones de soles, mientras el techo máximo puede estar por el orden de los 183 millones de soles, en un cálculo moderado.

Tabla 14. Inversión estimada en Elecciones Regionales, a nivel nacional

Rubro	Regiones menos Callao		Callao
	Límite mínimo	Límite máximo	
Costo de 1 campaña	156,980.81	1,022,192.98	1,618,333.11
Número de movimientos regionales	170		6
Costo total	26,686,737.11	173,772,806.93	9,709,998.65
Rango Regiones + Callao	36,396,735.76	183,482,805.59	

6. Conclusiones y recomendaciones

Sobre la base de información reportada por movimientos regionales a la ONPE, este trabajo ha efectuado un estimado del costo de una campaña electoral en cinco regiones del país. La información sobre gastos de campaña reportada por las organizaciones políticas a la ONPE evidencia una gran variabilidad entre regiones y entre las inversiones realizadas por partidos y movimientos regionales. Ello implica que la atención de los organismos electorales y de la ciudadanía debe orientarse no solo a la publicidad que se contrata en medios, sino también a los otros rubros cuya importancia, si bien varía de región en región y de agrupación en agrupación, concentra parte importante de lo invertido en campañas electorales como la que se avecina.

Pese a las limitaciones por la forma en que está organizada esta información, el ejercicio ha permitido establecer que en las Elecciones Regionales se realiza un importante nivel de inversión, que puede ser superior a los 183 millones de soles si se considera además la inversión de los partidos políticos nacionales. Es urgente recordar que sobre estos gastos no existe una práctica consistente de transparencia por parte de las organizaciones políticas, y que la capacidad de fiscalización de la ONPE ha sido seriamente recortada en una reciente modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Las Elecciones Regionales y Municipales 2018 se llevarán a cabo el domingo 7 de octubre. Se estima que se presentarán más de cien mil candidatos a las gobernaciones regionales y alcaldías provinciales y distritales. Un principal tema de preocupación en estas elecciones es la filtración de dinero proveniente de actividades ilegales, fenómeno perjudicial para el funcionamiento de la democracia y de sus instituciones. Mínima transparencia y baja fiscalización se constituyen en factores que, en vez de contribuir a erradicarla, incentivan esta práctica.

Teniendo en cuenta las consideraciones y el análisis efectuado en este documento, se formulan las siguientes recomendaciones:

A las organizaciones políticas:

- Adoptar como buena práctica la publicación de información sobre los ingresos y gastos que realicen durante la campaña, en forma complementaria al reporte que deberán presentar a la ONPE al concluir el proceso electoral.

- Implementar mecanismos internos para cumplir con las disposiciones normativas sobre el financiamiento de campañas electorales, poniendo especial énfasis en la identificación, rechazo y denuncia de aportes que presuntamente provengan de fuentes prohibidas.
- Promover un compromiso específico sobre transparencia en los recursos empleados en la campaña electoral en aquellos lugares donde se suscriban pactos éticos o similares, estableciendo mecanismos concretos para brindar esta información a la ciudadanía.
- En el caso de partidos políticos, organizar la información de sus ingresos y gastos de campaña de modo que se puedan distinguir gastos que se realizan en forma centralizada de aquellos que se realizan en cada departamento, provincia y distrito. La misma recomendación aplica para movimientos regionales respecto de sus propios ámbitos territoriales.

A la Oficina Nacional de Procesos Electorales:

- Evaluar modificaciones a la estructura del informe de gastos considerando al menos los siguientes aspectos:
 - La definición de nuevas categorías de gastos más ajustados a la dinámica real de las campañas electorales en el nivel subnacional, de modo que se facilite la evaluación de la información financiera presentada por las organizaciones políticas. Entre las categorías que deben considerarse están la organización de eventos como mítines o similares (local, equipos, ambientación, regalos, animación musical, etc.) y la publicidad en medios digitales (diseño, administración de redes sociales, costo de publicidad).
 - La identificación del lugar del país en el cual se realiza cada gasto de campaña, lo que permitirá identificar los gastos que se realizan en forma centralizada de aquellos que se realizan en cada territorio.
 - Establecer categorías dentro del rubro “Otros gastos de campaña” para facilitar la identificación de gastos que se informan dentro de esta categoría.
- Publicar inmediatamente en su portal web, vencido el plazo de presentación de informes de ingresos y gastos de campañas: (i) los informes presentados por las organizaciones políticas, (ii) un reporte que evidencie las organizaciones políticas, a nivel nacional y en cada departamento, que han cumplido o incumplido con entregar los informes.
- Presentar la información de ingresos y gastos de campaña en un formato amigable y que permita la reutilización de datos. Para ello, evaluar la posibilidad de desarrollar un aplicativo que facilite a las organizaciones políticas la presentación de sus informes.
- Informar sobre las sanciones aplicadas a las organizaciones políticas que incumplan la regulación sobre financiamiento de campañas electorales, así como el cumplimiento de las mismas. Asimismo, publicar en la web esta información de forma tal que pueda ser fácilmente identificable.

Al Jurado Nacional de Elecciones:

- Desarrollar una estrategia de fiscalización que incorpore los diversos rubros de gasto que resultan significativos en campañas electorales subnacionales, así como aquellos otros de creciente importancia como los gastos de publicidad en medios digitales.

Al Congreso de la República:

- Priorizar el debate de la reforma electoral para complementar, y en algunos temas corregir a la brevedad posible, los siguientes aspectos relacionados con el financiamiento de campañas electorales:

- Restituir a la ONPE las facultades de supervisión de gastos durante la campaña electoral.
- Establecer un tope global (no por actividad) a los ingresos provenientes de actividades proselitistas.
- Establecer sanciones políticas para las organizaciones políticas que incumplan la regulación sobre financiamiento electoral, las cuales deben involucrar a candidatos y líderes políticos, y no solo a responsables de campaña.
- Tipificar las diversas modalidades delictivas en materia de financiamiento de campañas.

A los medios de comunicación, electores y electoras:

- Mantener la vigilancia sobre los ingresos y gastos de campaña que resulten sospechosos y desmedidos, y comunicar la evidencia que se encuentre a las autoridades competentes y a la opinión pública.
- Informarse sobre las prácticas de transparencia y rendición de cuentas de las organizaciones políticas como un criterio para la definición del voto.

ANEXO

Categorías de gastos en campañas electorales

Categoría	Descripción
Publicidad en televisión	Avisos políticos contratados en canales de televisión, y producción de los mismos.
Publicidad en radios	Avisos políticos contratados en estaciones de radio, y producción de los mismos.
Publicidad en prensa escrita	Espacios contratados (avisos, publisreportajes) en diarios y revistas.
Publicidad en medios virtuales	Avisos políticos contratados o difundidos a través de páginas web y redes sociales (Facebook, Twitter, Youtube, etc.), y producción de los mismos.
Impresiones	Elaboración de gigantografías, banners, banderolas, afiches, almanques, volantes, etc.
Transporte y movilidad	Pasajes (aéreos, terrestres, fluviales), contratación de vehículos, combustible, servicio mecánico, repuestos, peajes, estacionamiento.
Publicidad exterior	Contratación de paneles, elaboración de letreros y carteles, pintas y material para elaborarlas, bastidores, y similares.
Otros elementos de propaganda	Producción de objetos con propaganda: prendas de vestir y objetos entregables (cajas de fósforos, tazas, etc.) Incluye el material para su elaboración
Euentos	Servicios de organización y conducción de eventos; diseño y decoración de estrados; alquiler de animación musical.
Otros gastos operativos	Contratación de personal, transporte de materiales, compra de materiales varios, alimentación, etc.

