



**VNIVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ESCUELA DE DOCTORADO  
'STUDII SALAMANTINI'  
PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL

## **TESIS DOCTORAL**

# **CAPTURA Y CORRUPCIÓN POLÍTICA EN SUDAMÉRICA: FUNDAMENTOS PARA LA EDIFICACIÓN DE UN SISTEMA REGIONAL DE INTEGRIDAD POLÍTICA**

**MARCELO EUGÊNIO FEITOSA ALMEIDA**

**Directora Profa. Dra. MARÍA MERCEDES IGLESIAS BÁREZ**

**Salamanca | 2020**





**VNIVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**ESCUELA DE DOCTORADO  
'STUDII SALAMANTINI'**

**PROGRAMA DE DOCTORADO  
ESTADO DE DERECHO Y GOBERNANZA GLOBAL**

**TESIS DOCTORAL**

**CAPTURA Y CORRUPCIÓN POLÍTICA EN  
SUDAMÉRICA: FUNDAMENTOS PARA  
LA EDIFICACIÓN DE UN SISTEMA  
REGIONAL DE INTEGRIDAD POLÍTICA**

**MARCELO EUGÊNIO FEITOSA ALMEIDA**

**Tesis Doctoral presentada para obtener el grado de  
Doctor Internacional por la Universidad de  
Salamanca, dirigida por la Profesora Dra. Dña.  
MARÍA MERCEDES IGLESIAS BÁREZ, Profesora  
de Derecho Constitucional de la Universidad de  
Salamanca.**

**Salamanca | 2020**

*El analfabeto político*

El peor analfabeto es el analfabeto político.

No escucha, no habla ni participa en eventos políticos.

No sabe que el costo de la vida, el precio de los frijoles, el  
pescado, la harina, el alquiler, los zapatos y las medicinas  
dependen de decisiones políticas.

El analfabeto político es tan estúpido que se enorgullece diciendo  
que odia la política.

El imbécil no sabe que, de su ignorancia política, nace la  
prostituta, el niño abandonado y el peor de todos los bandidos,  
que es el político estafador, sinvergüenza, corrupto y lacayo de  
empresas nacionales y multinacionales.

Bertolt Brecht<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El texto se atribuye a Brecht en *Terra Nossa: Newsletter of Project Abraço, North Americans in Solidarity with the People of Brazil*, Vols. 1-7 (1988, p. 42), pero en alemán, el idioma original del autor.

## *Dedicatoria*

Aunque muchas personas e instituciones han sido esenciales para el desarrollo de esta investigación, la fase final y más sensible de los estudios ocurrió concomitantemente a la crisis sanitaria y humanitaria causada por la pandemia del coronavirus.

Mientras concluíamos esta investigación, bajo aislamiento social estricto, testimoniábamos la agonía de Salamanca, de Brasil, del mundo delante del virus.

Así que esas circunstancias imponen que dediquemos esta investigación a las víctimas del covid-19, a las familias de las víctimas y a los profesionales de salud.

## *Agradecimientos*

Al *Divino*, por la inspiración y fuerza en los momentos más duros.

A toda mi muy amada familia por el ánimo, especialmente mi esposa, Renata, e hijos, Marcelo y Adriano, valientes parceros de la aventura ibérica.

A mi Directora de Tesis, Profesora Mercedes Iglesias Bárez, por toda la amabilidad, paciencia, alto nivel de exigencia y disponibilidad, fundamentales en la construcción de los saberes aquí compartidos.

A la Escuela Superior de la Abogacía-General de la Nación de Brasil, por el apoyo institucional a la realización de esta investigación.

A las amistades salmantinas, construidas a lo largo de la jornada, que apaciguaron sus rigores y la tornaran inolvidable.

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b>	11
<b>INTRODUCCIÓN</b>	15
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>FACTORES ELECTORALES Y POSTELECTORALES DE DESLEGITIMACIÓN POLÍTICA EN LA AMÉRICA DEL SUR</b>	34
<b>I. PANORAMA DEL CASO ODEBRECHT: CORRUPCIÓN     POLÍTICA Y CRISIS INSTITUCIONALES ENDÉMICAS</b>	39
1. Caso Odebrecht en Brasil	43
2. Caso Odebrecht en Argentina	48
3. Caso Odebrecht en Bolivia	49
4. Caso Odebrecht en Colombia	50
5. Caso Odebrecht en Ecuador	52
6. Caso Odebrecht en Perú	53
7. Caso Odebrecht en Venezuela	55
<b>II. PODERES SALVAJES Y LA DEBILIDAD REGULATORIA DE LA     FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN EL ÁMBITO     SUDAMERICANO</b>	57
1. Desigualdad en la competencia electoral	58
2. Abuso del poder económico y mediático	61
3. Financiación política con dinero ilícito	63
4. Corrupción política	64
5. Conexiones entre los factores de deslegitimación política electorales y postelectorales	66

III. <i>GAPS</i> CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EN TÉRMINOS DE <i>LEVEL PLAYING FIELD</i> , CORRUPCIÓN POLÍTICA Y FINANCIACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO	73
1. <i>Gaps</i> Constitucionales	73
2. <i>Gaps</i> Convencionales	86
IV. CASO ODEBRECHT Y SECUELAS DE LOS FACTORES DE DESLEGITIMACIÓN POLÍTICA	89
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>TRADICIONES DEMOCRÁTICAS Y MARCOS REGULATORIOS ANTICORRUPCIÓN Y DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN SUDAMÉRICA</b>	104
I. FORMACIÓN, CONSTITUCIONALIZACIÓN Y TRADICIÓN POLÍTICA SUDAMERICANA: CONTEXTUALIZACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGULACIÓN TRANSFORMADORA	105
II. CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA DESDE LA EXTENSIÓN, PROFUNDIDAD E INTERACTIVIDAD DEL MARCO NORMATIVO: PROPUESTA METODOLÓGICA	120
1. EXTENSIÓN DE LOS SISTEMAS REGULATORIOS	122
A. Regulación de Donaciones y Gastos Electorales	123
B. Conductas Partidistas Premiadas	133
C. Control del Abuso de Poder Económico y Mediático	146
D. Control de la Corrupción Política	153
2. PROFUNDIDAD DE LOS SISTEMAS REGULATORIOS	166
3. INTERACTIVIDAD ENTRE LOS SISTEMAS REGULATORIOS	170
III. SISTEMAS SUDAMERICANOS ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA	175
1. ARGENTINA	177
2. BOLIVIA	189
3. BRASIL	195

4. CHILE	203
5. COLOMBIA	211
6. ECUADOR	222
7. PARAGUAY	231
8. PERÚ	238
9. URUGUAY	245
10. VENEZUELA	251
IV. ANÁLISIS MICROCOMPARATIVO DE LA CAPACIDAD (O VULNERABILIDAD) DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN Y DE FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO	255
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>ESTRUCTURACIÓN DE UNA ARQUITECTÓNICA DE LA INTEGRIDAD POLÍTICA EN SUDAMÉRICA</b>	273
I. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES	281
1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRIDAD POLÍTICA	285
2. SISTEMAS INSTITUCIONALES DE INTEGRIDAD POLÍTICA	294
A. Integridad política pregobiernos hacia un modelo de gobernanza democrática	295
i. Sistema electoral para sistemas políticos deslegitimados	295
ii. Nuevos paradigmas para la organización y funcionamiento de los Partidos Políticos y superación de la crisis de confianza	299
iii. Modelo ciudadano de financiación de la acción política	309
iv. Control de gastos electorales y las “campanas inteligentes”	314
v. Sanciones ante el abuso de poder económico y mediático	319
B. Integridad política en los gobiernos y posgobiernos y modelos de control de la corrupción política	325

i. Responsabilización de personas naturales y jurídicas por hechos de corrupción política y corrupción transnacional	327
ii. Marcos para el enfrentamiento de la delincuencia organizada asociada a los altos niveles de la burocracia	334
iii. Perfeccionamiento de controles para la contratación pública	335
iv. Control de conflicto de intereses	337
v. Control de la evolución patrimonial de los agentes públicos	341
vi. <i>Whistleblowing</i>	344
vii. Combate consensuado de la corrupción	346
viii. Gobierno abierto, Transparencia y rendición de cuentas	348
ix. Cooperación jurídica regional en clave de la integridad política	352
<b>II. EL ROL DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES</b>	<b>357</b>
1. ESTADOS, GOBIERNOS Y BUROCRACIAS	359
2. PARTIDOS POLÍTICOS	375
3. CIUDADANIA	392
4. MERCADO Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	401
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>412</b>
I. Conclusiones parciales del Capítulo 1	412
II. Conclusiones parciales del Capítulo 2	416
III. Conclusiones parciales del Capítulo 3	418
EPÍLOGO	423
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>425</b>
<b>ANEXO I - ÍNDICE DE CUADROS</b>	<b>446</b>

<b>ANEXO II – DOCUMENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA MENCIÓN DE “DOCTORADO INTERNACIONAL”</b>	448
RESUMO (versão em português)	449
INTRODUÇÃO (versão em português)	450
CONCLUSÕES (versão em português)	469
<b>ANEXO III - HOJA DE RECOGIDA DE DATOS</b>	481

## ABREVIATURAS

ACRC	Comisión Anti-Corrupción y de Derechos Civiles
AIJE	<i>Ação de Investigação Judicial Eleitoral</i> (Brasil)
AIME	<i>Ação de Impugnação de Mandato Eletivo</i> (Brasil)
BD	Big Data
CE	Código Electoral
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CICC	Convención Interamericana Contra la Corrupción
CNE	Consejo Nacional Electoral (Ecuador)
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ()
CP	Código Penal
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
Cpib	Buró de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas (Singapura);
CRCC	Corte Suprema de Nepal
DOJ	<i>Department of Justice</i> (Estados Unidos)
ECI	Equipo Conjunto de Investigación
EEUU	Estados Unidos de América
EWC	<i>Early warning corruption systems</i>
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera de Sudamérica
IA	Inteligencia Artificial
ICAC	Comisión Independiente contra la Corrupción (Hong Kong)
KICAC	Comisión Independiente de Corea contra la Corrupción (Corea Del Sur)
KPK	Comisión para la Erradicación de la Corrupción (Indonesia)
LOPE	Ley Orgánica de Procesos Electorales (Venezuela)
MAC	Comisión Malaya Anticorrupción (Malasia)
MCCI	Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad
MESICICC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

OEA	Organización de Estados Americanos
OIDDH	Oficina para Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PT	<i>Partido dos Trabalhadores</i> (Brasil)
SACP	Sistemas nacionales anticorrupción política
SCOTUS	<i>Supreme Court of the United States</i> (Estados Unidos)
SFP	Sistemas nacionales de regulación de financiación privada de la política
SODRE	Sistema Nacional de Televisión (Uruguay)
TICs	Las tecnologías de Información y Comunicación
TOCAF	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (Uruguay)
TSE	<i>Tribunal Superior Eleitoral</i> (Brasil)
UIs	Unidades de indexación (Uruguay)
US	<i>United States of America</i>
V.g.	<i>Verbi gratia</i>

## **RESUMEN**

La región sudamericana sufre una recesión institucional que da cauce a factores de deslegitimación del sistema político, especialmente la desigualdad en la competencia electoral, el abuso del poder económico y mediático, la financiación política con dinero ilícito y la corrupción política. Además, las constituciones de la región, cínicamente, prevén sistemas de integridad política, sin embargo, están apartadas de la realidad de los procesos electorales y de sus burocracias clientelistas.

Ese estado de cosas ha infligido una sobreposición de crisis, sobre todo crisis institucionales, que solo puede ser arreglada por soluciones institucionales. Así, esta *tesis* doctoral tiene como objetivo comprender las complejas relaciones entre poderes económicos y poderes políticos y proponer un sistema regional de integridad política, que funcione antes, durante y después de los gobiernos.

El sistema regional de integridad política aquí propuesto tiene como propósito escudar la política ante el uso pernicioso del dinero, de acuerdo con el diseño institucional adecuado y demás elementos necesarios a su buen funcionamiento, de acuerdo con la realidad sudamericana.

### **PALABRAS CLAVE:**

Corrupción. Captura política. Financiación de la democracia. Sistemas de integridad.

## **ABSTRACT**

The South American region suffers an institutional recession that gives rise to factors of delegitimization of the political system, especially inequality in electoral competition, abuse of economic and media power, political financing with illicit money and political corruption. In addition, the region's constitutions, cynically, foresees systems of political integrity, however, they are far from the reality of electoral processes and their clientelistic bureaucracies, which also contributes to distrust in the region's institutions.

This state of affairs has inflicted an overlay of crises, especially institutional crises, which can only be fixed by institutional solutions. Thus, this doctoral thesis aims to understand the complex relationships between economic powers and political powers and to propose a regional system of political integrity that works before, during and after governments.

The regional system of political integrity proposed here must immunize the policy of the harmful use of money, in accordance with the adequate institutional design and other elements necessary for its proper functioning, in accordance with the South American reality.

## **KEY WORDS**

Corruption. Political capture. Financing democracy. Integrity systems.

## INTRODUCCIÓN

A pesar de la ubicuidad de la corrupción en el tiempo y el espacio, solo en las últimas décadas se ha consolidado su comprensión basada en categorías científicas multidisciplinares. Desde su enfoque pionero con contornos modernos, de Maquiavelo<sup>1</sup>, saltando a la atención científica rigurosa de la contemporaneidad, desde los años 70 en adelante, con obras esenciales de Arnold Heidenheimer<sup>2</sup>, Michel Johnston<sup>3</sup>, Robert Klitgaard<sup>4</sup> y Susan Rose-Ackerman<sup>5</sup> la naturaleza de la corrupción, los esfuerzos de conceptualización, sus causas, consecuencias, estudios comparativos, regímenes de responsabilidad y estrategias de combate se han profundizado cada vez más como tema de investigación anclada en métodos cada vez más consistentes.

Con el desarrollo de los estudios sobre corrupción, sobre todo en los años 90, algunas investigaciones empíricas buscaron explorar las consecuencias políticas de la corrupción. Los estudios mostraron que esta erosiona la confianza popular en las instituciones, distorsiona la participación política y reduce la legitimación del sistema político.

Actualmente, el tema genera profusa curiosidad científica, con innumerables libros especializados, asignaturas de grado, programas de posgrado con líneas de investigación dedicadas a la cuestión, numerosas publicaciones y eventos científicos en todo el mundo que permiten el acceso a los abordajes más actuales. Esta tendencia no podría ser diferente, ya que el interés en el tema se atribuye, en parte, al consenso de que la corrupción es un obstáculo para el desarrollo local, regional e incluso mundial que afecta especialmente a los países que no exhiben un estándar razonable de buen gobierno.<sup>6</sup>

De acuerdo con este contexto, la corrupción se presenta cada vez más como una amenaza a los gobiernos, a las burocracias, al gobierno democrático y al desarrollo

---

<sup>1</sup> MACHIAVELLI, Niccolò. *El príncipe*. Madrid: Alianza Editorial, 2010 e Historia de Florencia. Madrid: Alfaguara, 1979.

<sup>2</sup> HEIDENHEIMER, Arnold J. y JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.

<sup>3</sup> JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

<sup>4</sup> KLITGAARD, Robert E. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.

<sup>5</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2001.

<sup>6</sup> HILL, Lisa y BUCHAN, Bruce. *An Intellectual History of Political Corruption*. Sussex: Palgrave Macmillan, 2014, p.33.

político, social y económico de los Estados. Además, esta realidad es, de acuerdo con lo que se ha observado en varios casos concretos de grandes esquemas corruptivos, concomitantemente relevante para más de un orden legal que, conjuntamente, son llamados al enfrentamiento.

Con la internacionalización de las operaciones de las grandes corporaciones, algunas de las cuales optan por estrategias corruptivas para incrementar sus negocios, el problema de la corrupción se vuelve supranacional, así que ningún Estado, aisladamente, logrará atacar un fenómeno que es transfronterizo.

Cuestiones específicas de ese jaez se han enfrentado recientemente en el contexto de América del Sur, como ilustra la reacción institucional al modelo de negocios corruptor regional de Odebrecht, una contratista brasileña que opera en varios países de la región. La empresa reconoció, a través de sus directivos, en el marco de las averiguaciones de la Operación “*Lava Jato*” en Brasil que, entre otras ilegalidades, financió ilícitamente campañas electorales para promover agendas políticas favorables a sus intereses privados en varios países sudamericanos, como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

El caso ilustra con perfección cómo la corrupción, en sus más variadas manifestaciones, es decir, conflictos de intereses, sobornos, tráfico de influencias, financiación ilegal de la política, presión nociva de grupos corporativos y medios de comunicación, constituyen, hoy, fenómenos endémicos que reducen y borran los límites necesarios que deben existir entre dinero, información y política.

Como resume Ferrajoli, estas relaciones se concretan, no siempre de manera legal, a través del dinero para hacer política e información; información para hacer dinero y política y política para hacer dinero e información, de acuerdo con un círculo vicioso que tiene repercusiones en la confianza en los gobiernos, las burocracias y el sistema político en general<sup>7</sup>.

Basado en el estudio comparado sobre democracia y gobernanza en los países de América Latina y el Caribe, “*The Political Culture of Democracy in the Americas - 2016/17*”, de la *Vanderbilt University*, impresionan los datos sobre la desconfianza en las instituciones en los países de América de Sur, especialmente en las naciones en que

---

<sup>7</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, pp. 30-31.

Odebrecht ha actuado. Una de las encuestas que se realizó fue si, a pesar de sus imperfecciones, la democracia sería el mejor régimen político entre los demás. El promedio de los países sudamericanos con la actuación ilícita de Odebrecht fue del 58%, mientras que el promedio de los países de la misma región que no hubo, hasta la fecha de la encuesta, informe de actividad ilícita de la empresa, fue de 60,8% de crédito en el régimen democrático.

Aun se preguntó en qué medida los grupos encuestados creían en las elecciones de su país. Poniendo en comparación los resultados medios del grupo de los países de Sudamérica con y sin la operación ilícita de Odebrecht, se alcanzan los siguientes resultados: en los países con operación ilícita de Odebrecht el 36,4% confían en las elecciones; mientras que en los países sin operación de Odebrecht el 48,6% confían en las elecciones.

Se ve, pues, un nivel de desconfianza institucional que conduce inevitablemente a una cultura de miedo y desafección política. La ciudadanía de la región está cada vez más alejada de la política, desesperanzada con la democracia y sobresaltada ante las crisis políticas, económicas, sociales y sanitarias que se sobreponen. Ante ese estado de cosas advierte Condorcet que “el miedo es el origen de casi todas las estupideces humanas y, sobre todo, de las estupideces políticas”<sup>8</sup>.

La política sirve precisamente para la búsqueda del consenso e interés común en sociedades cada vez más complejas. Así, las regulaciones relacionadas con el sistema político que permiten la influencia perniciosa del dinero y que quienes toman decisiones políticas lo hagan tan solo pensando en su mantenimiento en el poder y su consiguiente enriquecimiento, fomentarán relaciones clientelares y el uso de instituciones estatales como patrimonio propio. Asimismo, si esas regulaciones permiten relaciones ocultas y perniciosas entre poderes económicos y poderes políticos, con propósitos de satisfacción de intereses económicos específicos y enriquecimiento propios, sacrificarán el interés general. Además, si esos marcos jurídicos permiten que relaciones familiares o personales guíen las decisiones políticas, la política perderá su razón de ser como espacio de deliberación y negociación compleja. Esas son situaciones en las que la política está contaminada por la mala influencia del dinero, se corrompe y deja de

---

<sup>8</sup>ROTHSCHILD, Emma. *Economic Sentiments. Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 27.

cumplir el papel que funcionalmente debe ocupar en la democracia representativa, perdiendo la razón de ser de su existencia.<sup>9</sup>

El caso Odebrecht, con su complejo ingenio, dimensión y efectos en la región, es el problema base que motivó esta investigación. Como se ha visto, se percibe, como mínimo, una asociación entre debilidad de sistemas anticorrupción y de regulación de la financiación privada de la política y la mala influencia del dinero en los procesos de formación de la agenda, elaboración e implementación de las políticas públicas, en perjuicio del interés general. El abierto y continuo menosprecio a los marcos jurídicos exactamente por aquellos que ocupan los cargos públicos potencializan la indignación social y, a su vez, convierte el estado político en estado de hostilidad. Eso explica el actual estado de desafección, desesperanza, sobreposición de crisis y crispación en la región, con episodios de violencia e, incluso, muertes.<sup>10</sup>

A pesar del reconocimiento de que el dinero es un componente necesario para la democracia representativa, es necesario un sistema regulador eficaz de la financiación política para evitar que sirva para capturar la agenda pública, crear desigualdad en la disputa electoral o que grupos de presión ejerzan una influencia indebida sobre los representantes, en perjuicio del interés público, erosionando el régimen democrático y la confianza en el gobierno y las instituciones, incluyendo los partidos políticos<sup>11</sup>.

En concreto, Robert Williams<sup>12</sup> sostiene que, independientemente de la organización política y electoral de cada sistema político, existe un problema común que es esencial para comprender el concepto de corrupción política: ¿cómo encontrar recursos suficientes para financiar la acción política? Los casos de corrupción mencionados anteriormente, en sistemas con diferentes modelos de financiación de la democracia, demuestran que los poderes económicos y políticos han actuado en colusión y han optado por la no conformidad en lugar de una competencia electoral limpia.

Así, de acuerdo con el problema base que se ha mencionado, el objeto central de esta investigación son las relaciones entre los poderes económicos y políticos y los riesgos vinculados a esas relaciones a los procesos políticos (electorales, poselectorales

---

<sup>9</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 121- 122

<sup>10</sup> SPINOZA, Benedictus de, y DOMÍNGUEZ, Atilano. *Tratado político*. Madrid: Alianza, 1986. p.115.

<sup>11</sup> ULLOA, Félix. *El dinero y la democracia*. Buenos Aires: Editorial Libros en Red, 2004, pp. 19-23.

<sup>12</sup> WILLIAMS, Robert (Ed.). *Party finance and political corruption*. Basingstoke: Macmillan Press, 2000, p. 31.

- con los gobiernos en marcha, relacionados a la formulación de la agenda y políticas públicas - e, incluso, después de los gobiernos electos).

Nos ocuparemos de los impactos de esas relaciones conforme a los criterios de la teoría de la democracia moderna, que tiene la competitividad en la disputa electoral, la transparencia, la impersonalidad republicana, el buen gobierno y, sobre todo, la reducción del poder del dinero sobre la voluntad popular, como algunos de sus supuestos generales<sup>13</sup>.

Es importante subrayar que objetivamos con esta investigación compartir hallazgos, producir conocimientos y aportar propuestas que sean verdaderamente útiles para comprender el fenómeno y promover cambios.

Sin embargo, hay una paradoja que buscamos evitar. La producción científica sobre la corrupción, aunque creciente, no se ha reflejado, sin embargo, en la percepción de la corrupción, que sigue una tendencia al alza, como se sabe<sup>14</sup>, especialmente en aquellos países con bajos niveles de institucionalización, como los países sudamericanos. ¿Cuánto más se comprende el fenómeno y se propone soluciones no debería generar una disminución de la corrupción? ¿Esta producción científica robusta estaría desconectada de aspectos que, de hecho, podrían afectar a la lucha contra la corrupción?

Esta causalidad no se puede establecer, pues hay otras causas que contribuyen a este resultado, ciertamente con mayor relevancia, como la falta de un concepto universalmente aceptado de "corrupción" y la falta de voluntad política para implementar las soluciones propuestas por la ciencia. Sin embargo, no se puede ignorar el hecho de que muchas estrategias anticorrupción propuestas por la literatura especializada se basan en análisis de casos y realidades europeas o anglosajonas, por lo tanto, están desconectadas de diferentes realidades locales, como el contexto sudamericano. Además, estas propuestas tienden a concentrarse en un solo aspecto del problema, aunque es un tema muy complejo.

Nuestro propósito en esta investigación es plantear una protección institucional para la región, con propósito de impedir que ocurra un nuevo caso Odebrecht. Sin embargo, para que no caigamos en nuestra propia crítica, los análisis y propuestas aquí

---

<sup>13</sup> DE LA ROSA, Godofredo Vidal. *Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna*. En *Argumentos* (México, DF), v. 23, n. 62, 2010, pp. 181-183.

<sup>14</sup> Los datos sobre el incremento de la percepción de la corrupción en la región serán indicados y trabajados en el Capítulo 1.

planteadas prestan atención a esos tres aspectos: actuar sobre un marco teórico específico sobre el tema “corrupción”, hacer un diagnóstico y apuntar estrategias que hagan caso a las particularidades de una región específica y desarrollar un abordaje holístico del tema, es decir, que lo trabaje desde todos sus ángulos. Veamos cómo abordaremos cada uno de esos tres aspectos en esta investigación.

Primero, de acuerdo con el problema base que nos guía, nos concentraremos precisamente sobre el tema de la “corrupción política”. Andrés Ibáñez Perfecto llama esta forma de corrupción “madre de todas las corrupciones”, teniendo en cuenta los efectos perversos que de ahí derivan para todo el sistema político que sostiene un Estado Democrático de Derecho. Para el autor “cuando la corrupción está en el centro, en el corazón del sistema político, difícilmente podrá dejar de irradiar en todas las direcciones”.<sup>15</sup>

Son muy diversas las manifestaciones del fenómeno corruptivo, desde un pequeño soborno ocasional a un funcionario de bajo escalón hasta aquellos que movilizan importantes magnitudes hacia la cumbre del poder político. Esta investigación tiene varios cortes, para empezar por el tipo de corrupción que aquí se trata, con enfoque en la “corrupción política”. Como son muy diversas las manifestaciones de la corrupción, igualmente variadas serán las respuestas institucionales para atacarla, de ahí que nos centraremos en respuestas para esta manifestación corruptiva específica.

Ese corte metodológico tiene tres justificaciones. Primero, si por un lado la literatura, hasta la fecha, no presenta una concepción amplia de “corrupción”, capaz de albergar todos sus aspectos, por otro lado, ofrece aproximaciones teóricas bien desarrolladas sobre manifestaciones específicas del fenómeno corruptivo, como el caso de la “corrupción política”. Así que trabajaremos específicamente este aspecto del fenómeno. La segunda justificación se basa en el hecho de que, de acuerdo con el problema base, se trata de un tema de extrema urgencia, sobre todo para la región sudamericana, todavía convulsionada con los efectos del caso Odebrecht. Finalmente, en tercero, el tratamiento de la “corrupción política”, de acuerdo con la realidad regional y de forma holística, afecta a otras tipologías del fenómeno corruptivo indisoluble de la “corrupción política”, como la corrupción electoral, la corrupción privada y la pequeña corrupción. Así que dedicarse al tema específico de la “corrupción política”,

---

<sup>15</sup> IBÁÑEZ, Andrés Perfecto. *Corrupción y estado de derecho: el papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta, 1996, pp. 106-108.

por su naturaleza macro, acaba indirectamente creando desincentivos y deshidratando otras tipologías de corrupción asociadas.

Así, es esencial establecer un marco teórico de “corrupción política”, que sirva de base para toda esta investigación. Transparencia Internacional<sup>16</sup> conceptúa la corrupción política como “el abuso de poder que se le ha confiado a los políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o riqueza”. La corrupción no precisa de que el dinero cambie de manos, “puede tomar la forma de tráfico de influencias o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan la democracia”. La corrupción política, así, abarca un amplio espectro de delitos e ilícitos cometidos por individuos, empresas, funcionarios públicos, partidos y líderes políticos antes, durante o después del ejercicio de la función pública o del cargo electivo.<sup>17</sup>

Profundizando en ese concepto, que es esencial como base teórica de esta *tesis*, Rafael Bustos Gisbert señala que, para comprender el concepto de “corrupción política”, precede la comprensión del mecanismo de la representación democrática, el *trust*. En el *trust* el representado (*truster*) otorga al representante (*trustee*) el encargo de la defensa de sus intereses de acuerdo con un conjunto de reglas, de expectativas de acciones (*right actions*) y de omisiones, es decir, de acciones que se espera que no se hagan (*wrong actions*). Ocurre la corrupción política precisamente con la ruptura de ese acuerdo, con la participación de un tercero, el corruptor<sup>18</sup>.

El corruptor, por medio de una ventaja, logra que el representante, motivado por el intercambio con el corruptor, actúe en su favor, violando las referidas expectativas de acciones (*right actions*) y de omisiones (*wrong actions*). El representante, en lugar de defender los intereses de los representados, opera como un mandatario del corruptor, actuando en defensa de sus intereses específicos, en detrimento de los intereses de los representados<sup>19</sup>. Este concepto y su distinción de otras tipologías del fenómeno corruptivo serán profundizados en el Capítulo 1 de esta *tesis*.

Sin embargo, de acuerdo con el problema base que nos hemos propuesto analizar, no se trata de un simple caso de “corrupción política”, sino de una corrupción política transfronteriza, elemento que no puede ser olvidado para el análisis y

---

<sup>16</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe Global de Corrupción 2004 – Tema Especial: Corrupción Política*. Berlín: Pluto Press, 2004, p. 34.

<sup>17</sup> SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *El Poder de la Transparencia: Nueve Derrotas a la Opacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 105-106.

<sup>18</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Calidad democrática: reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Madrid: Marcial Pons, 2017, p. 136.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 136-137.

presentación de propuestas de solución a lo largo de esta investigación. La corrupción transfronteriza es, de acuerdo con la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, el ofrecimiento, promesa o entrega de algún tipo de soborno a un funcionario público extranjero con el propósito de obtener una ventaja indebida en el manejo de negocios internacionales.<sup>20</sup>

Un país con frágiles instituciones y reglas de gobernanza vecino a un país que no castiga la corrupción perpetrada por sus empresas nacionales a funcionarios extranjeros y aun establece exenciones a pagos de facilitación (sobornos) para cerrar contratos en el extranjero o no observa registros fuera de los libros contables, es una combinación fatal. El caso Odebrecht es una triste y concreta imagen de la realidad y de hasta qué punto se puede llegar. Sin embargo, esa situación es evitable, sobre todo tratándose de una realidad regional, desde que haya una firme voluntad política de los involucrados en cambiar esta realidad. Por tanto, es necesario establecer marcos normativos internacionales, transnacionales e, incluso, internos, pero bajo una uniformidad regional, que restauren las condiciones institucionales para el enfrentamiento de fenómeno. Así que la respuesta para la corrupción transfronteriza, globalizada, es la cooperación institucional transnacional, también globalizada.<sup>21</sup>

Otro tema indisociable al concepto de corrupción política, incluso transnacionalizada, es el de “captura política”. La “captura política” es una manifestación más amplia y sofisticada que la “corrupción política”. Esta se configura cuando un agente político, a cambio de ventaja indebida, actúa para, puntualmente, sobreponer un interés particular en perjuicio del interés general. En la “captura política” ese perjuicio al interés general es estructural, continuo y actúa en el seno de los procesos de toma de decisión, moldeando las políticas públicas y regulaciones, de forma sistémica, a intereses particulares específicos. Aquí hay una apropiación de la agenda pública que deja de servir a las relaciones de *trust* de la democracia representativa<sup>22</sup> para servir a intereses particulares específicos, de acuerdo con una agenda económica privada. Las instituciones pasan a ser diseñadas y manejadas en función de esa agenda particular.

---

<sup>20</sup> Art. 1o de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

<sup>21</sup> ELLIOTT, Kimberly Ann (ed.). *Corruption and the global economy*. Whashington: Peterson Institute, 1997, p.26.

<sup>22</sup> BUSTOS, Rafael Gibert. *Op. cit.*, p. 135.

La captura puede ser del regulador, del poder judicial, de los órganos públicos de control, de la ciencia, etc. Lo que importa es que este fenómeno, de acuerdo con el marco teórico establecido, no puede ser ignorado en un análisis que trate de la “corrupción política”.

La “corrupción política”, además, está relacionada con la fragilidad e imperfección de los marcos institucionales. Si hay elevada corrupción, es porque el marco institucional disponible es inadecuado, porque su diseño de incentivos y penalizaciones es inapropiado, porque su grado de legitimidad y eficacia es bajo, porque tiene huecos para regular determinadas situaciones, entre muchos otros factores, aislados o combinados entre ellos.<sup>23</sup>

Así, las “instituciones” importan cuando se habla de captura, corrupción política y corrupción transnacional. Así que otro marco teórico a ser establecido, fundamental para el buen desarrollo de esta investigación, se refiere al que se entiende por “instituciones”.

Considerando los estudios que asocian corrupción y calidad institucional<sup>24</sup>, los países que tienen instituciones más débiles registran índices más severos de corrupción, así que este fenómeno es un síntoma de la imperfección de las instituciones de un país y solo un enfoque en el marco institucional podrá corregir el problema hacia niveles aceptables.<sup>25</sup> Así, como veremos oportunamente, todos los problemas de la región empiezan con sus instituciones. Por otro lado, las soluciones que serán planteadas también parten de ellas. En realidad, las instituciones son la clave para generar una eficiente protección contra la captura y la corrupción política en la región. Sin embargo, es un término polisémico, así que debemos tener mucha claridad al emplear esa expresión.

En esta investigación utilizaremos el término “institución” en el sentido de “reglas del juego”, es decir, las pautas de conductas estables, recurrentes, a través de la cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad<sup>26</sup>. Así que “institucionalizar” es infundir valor a una determinada conducta para que sea aceptada,

---

<sup>23</sup> ALONSO, José Antonio y MULAS-GRANADOS, Carlos. *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2011, p. 15.

<sup>24</sup> Por todos, KAUFMANN, Daniel. *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*. Revista Perspectivas, 2000, vol. 3, no 2, p. 367-387 y ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico*. Revista de Economía Aplicada, 2011, vol. 19, no 55.

<sup>25</sup> ALONSO, José Antonio y MULAS-GRANADOS, Carlos. *Op. cit.*, p. 47

<sup>26</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 2006, p. 2.

legitimada y observada por todos, con la consecuencia práctica de que las organizaciones sociales más institucionalizadas son más proclives a sobrevivir a situaciones de crisis, gracias a la adherencia de las personas y grupos que están comprometidos y vinculados a sus instituciones.<sup>27</sup>

Esas “reglas” son para observancia de todos, actores públicos y privados, que conforman la organización social. Aquí estamos hablando de colectivos de personas y sus representaciones, tales como los ciudadanos, las entidades de la sociedad civil organizada, los políticos, los partidos, las empresas, los funcionarios públicos, los órganos públicos. Esos grupos, que llamaremos “actores institucionales”, manejan las instituciones y están a ellas sometidos.

Así que existe una relación endógena entre desarrollo institucional y corrupción, que se influyen mutuamente. Por ello, para poner la corrupción en índices aceptables, el camino es reformar el marco institucional que la hace posible. Como señala Rose-Ackerman, “la meta no consiste en eliminar la corrupción, sino en aumentar la eficacia, honestidad y legitimidad general del Estado”.<sup>28</sup>

Es importante considerar que el enfoque reformador no puede ser solo en las instituciones, sino también en los actores institucionales. En otras palabras, no se puede llevar a cabo una buena reforma sin buenos reformadores y sin otros actores institucionales que las exijan, las apliquen y las concreten. Las reformas institucionales no superarán expectativas de cambios si son implementadas por agentes corruptos. Por ejemplo, las reformas en los países sudamericanos fomentadas por el Banco Mundial y FMI en los años 90 fallaron porque se concentraron en cambios macroeconómicos, pero ignoraron el corazón del problema de la corrupción en esta región. Muchas de estas reformas fueron superficiales y unidimensionales, sin un enfoque pluridimensional del problema e igualmente sobre las instituciones y actores institucionales, como en Argentina, Brasil y Perú, que pasaron a perpetrar corrupción de nuevas formas.<sup>29</sup>

Establecidos esos marcos teóricos y bien entendido qué aspecto del fenómeno corruptivo será objeto de esta investigación, pasamos a la segunda atención

---

<sup>27</sup> MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Ed. Trotta, 2007. pp. 170-171.

<sup>28</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Op. cit.*, p. 181.

<sup>29</sup> BLAKE, Charles H. and MORRIS, Stephen D. *Op. cit.*, p. 91.

metodológica que no se perderá de vista para no incurrir en nuestra propia crítica a trabajos afines.

La literatura y varios órganos internacionales de fomento y gobernanza ofertan un abanico de soluciones y estrategias de lucha contra la corrupción, sin embargo, no establecen una reflexión más detallada sobre la viabilidad de esas fórmulas para distintos escenarios políticos, institucionales, burocráticos, económicos y sociales.

Simplemente adoptar una agenda de reformas anticorrupción, sin esa reflexión, es lo que Carles Ramió<sup>30</sup> llama de “isomorfismo mimético”, es decir, copiar *ex abrupto* fórmulas ajenas que no fueron pensadas para una realidad específica, que no solo tienden al fracaso, sino que pueden empeorar la situación.

Esas fórmulas para lidiar con la corrupción política, creadas en organismos del Norte del mundo, especialmente europeas y anglosajonas, suelen estar dirigidas para los problemas de esos mismos sistemas políticos. Sin embargo, ¿las recetas anticorrupción política pensadas para gobiernos parlamentarios tienden a funcionar en presidencialismos de coalición? ¿Los modelos anticorrupción política pensados para sistemas de partidos marcados por el protagonismo de las organizaciones partidarias suelen funcionar en sistemas caracterizados por personalismo, caciquismo o caudillismo? ¿Los métodos anticorrupción pensados para burocracias weberianas establecidas pueden funcionar en burocracias precarias y clientelistas? ¿Los sistemas anticorrupción pensados para ambientes de libre mercado funcionarían en capitalismo clientelares? ¿Los regímenes anticorrupción política pensados para contextos donde hay amplio mercado de ideas pueden funcionar en ambientes con baja competencia y fuerte concentración de propiedad de los medios de comunicación? ¿Los modelos anticorrupción desarrollados en contextos de ciudadanía activa, con alta renta *per capita* y nivel de educación pueden funcionar en entornos de desafección política, con una ciudadanía meramente espectadora, de baja renta *per capita* y nivel de educación formal?

Por supuesto que no. Así que es esencial establecer fórmulas, diseños institucionales y estrategias que aborden el problema, es decir, la corrupción política transnacional sudamericana, de acuerdo con las especificidades del ambiente.

Como resultado, para enfrentarnos al problema y plantear soluciones que respeten las vicisitudes de la región, para que sean verdaderamente capaces de promover

---

<sup>30</sup> RAMIÓ, Carles. *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 74-75.

los cambios necesarios, guiamos esta investigación bajo lo que Boaventura de Souza Santos llama de “epistemologías del Sur”.

Según lo denunciado por el autor, existe un conjunto de conocimientos producidos en el "Sur global" que se considera inexistente y, por lo tanto, radicalmente excluido de la racionalidad contemporánea, aunque son dinámicos y más adecuados para construir soluciones para las realidades en las que están implicados. Aquí rechazamos esta subalternización del conocimiento, considerado como formas no comprensibles o irrelevantes de abordaje de los problemas globales. De hecho, optamos por el manejo de diferentes lógicas, distintos enfoques del problema base e innovadoras formas de pensar este problema, desde producciones científicas y análisis predominantemente latinoamericanos, como una propuesta metodológica que reveló (inclusive para nosotros) el "Sur global" como un conjunto de epistemologías extremadamente ricas y efectivas.

Así que, de los trabajos consultados y citados a lo largo de esta investigación, la mayor parte son de autores latinoamericanos, que producen sus investigaciones y conclusiones envueltos en sus realidades. Además, muchos de los autores europeos consultados y citados en esta tesis tienen su producción íntimamente conectada con la realidad latinoamericana, son profundos conocedores de las peculiaridades de la región, llevándolas en cuenta en sus análisis y reflexiones, lo que Souza Santos llamaría una “epistemología Norte-Sur”. Son ejemplos Carles Ramió o Manuel Alcántara Sáez, entre otros.

Puede parecer una contradicción basar nuestros análisis y soluciones en una “epistemología del Sur” (o Norte-Sur) y tener esta investigación su asiento en una universidad europea, la Universidad de Salamanca. Sin embargo, es solo una aparente incompatibilidad. Para empezar, esta Universidad tiene una fuerte tradición de internacionalización y una peculiar mirada hacia la realidad latinoamericana, con fuerte atracción de investigadores de esa región. Además, cuenta con estructuras específicamente dedicadas a esas realidades, como el Instituto Iberoamericano y el Centro de Estudios Brasileños.

Así, a lo largo de la investigación, fueron un sinfín de actividades formativas, impartidas por colegas y profesores sudamericanos, o europeos con profundo conocimiento de la región, teniendo como objeto el análisis y la observación de hechos y fenómenos que pasaban en Sudamérica, como crisis específicas, elecciones, casos de corrupción política, etc. Además, su biblioteca dispone de libros y periódicos

disponiendo de la mejor producción científica de la región sobre el tema. Así, no hay sitio más adecuado para el desarrollo de esta tesis, pues la convivencia con colegas, profesores y obras de la región emulaba un microcosmo de la realidad sudamericana.

Es importante subrayar, por lo que se refiere al recorte metodológico para analizar solamente el subcontinente sudamericano, que nos atenderemos al fenómeno en el ámbito de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Escapan de ese análisis, sin embargo, tres países y las islas del Caribe sudamericano que, aunque geográficamente están situados en América del Sur, están institucionalmente vinculados a sus exmetrópolis europeas, compartiendo con ellas rasgos burocráticos, jurídicos o de gobierno que las distinguen de los demás países y hacen que las propuestas aquí planteadas no les sean útiles.

La Guyana, de origen británica, sigue con vínculos con Reino Unido y pertenece a la *Commonwealth*. Surinam, de origen neerlandesa, sigue con vínculos institucionales con el Reino de los Países Bajos. La Guyana Francesa, de origen, obviamente, francesa, sigue como departamento ultramarino de Francia y como porción extraterritorial de la Unión Europea. Así, estos países están fuera de los análisis y planteamientos de esta tesis. Además, las islas del Caribe sudamericano, Aruba, Curazao y Bonaire, también siguen como integrantes del Reino de los Países Bajos, así que también están fuera de nuestros análisis.

Volviendo a los cuidados metodológicos para que no caigamos en nuestras críticas sobre trabajos que también apuntan fórmulas anticorrupción, finalmente, no podemos incidir en el equívoco de enfocar apenas una parte de un problema que es multifacético.

Robert Williams alerta de situaciones propiciadoras de la corrupción política, relacionadas con el tema de las relaciones entre poderes económicos y poderes políticos, que suelen repetirse en distintos contextos y sistemas políticos: falta de apertura y transparencia en la financiación de los partidos, políticos y campañas, regulaciones poco efectivas e inadecuadas, indeseable cercanía entre los grandes donantes y líderes partidistas, factores que serán considerados en esta investigación<sup>31</sup>. Además, investigadores especializados en la experiencia sudamericana atribuyen la resiliencia de la corrupción en esta región a la ausencia de instituciones políticas claves<sup>32</sup>, así como al

---

<sup>31</sup> WILLIAMS, Robert (Ed.). *Op cit.*, p. 27.

<sup>32</sup> ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina*. Revista de Derecho Electoral, no 2, p. 1-40. 2006, pp. 19-22.

diseño de los partidos y sistemas electorales<sup>33</sup>, al sistema presidencialista de coalición<sup>34</sup> y al surgimiento de liderazgos neopopulistas<sup>35</sup>, ausencia de instituciones independientes con voluntad y competencia para combatir la corrupción<sup>36</sup> e inexistencia de una efectiva política de transparencia.

Así, la corrupción política tiene muchos alicientes y puede manifestarse de muchas maneras. Puede corromper, por ejemplo, los procesos electorales, para garantizar el acceso al poder de líderes políticos ya corrompidos, pero no solo eso. Una estrategia de combate contra la corrupción política no puede ignorar las complejas relaciones entre poderes económicos y poderes políticos. Esas relaciones suelen empezar y estrecharse en el contexto de la financiación de la política, de modo que la tipología de las violaciones en la financiación de la política es muy variada. Hay donaciones lícitas que, en realidad, son *quid pro quo*, es decir, un soborno anticipado para que el candidato vencedor retorne la donación en ventajas concretas. Hay donaciones ilícitas que desequilibran la igualdad de oportunidades electorales, también a cambio de ventajas. Hay violaciones perpetradas bajo las órdenes de la cumbre partidista; otras hechas por los candidatos a las espaldas de los partidos. Hay, además, violaciones hechas por donantes que benefician candidaturas, pero sin la participación de ellas.

Por supuesto, los donantes-corruptores no registran el *quid pro quo* esperando el cambio de las donaciones. Por ende, las autoridades de control y combate a la corrupción política a menudo trabajan tan solo con evidencias circunstanciales sobre donaciones sospechosas con apariencia de legalidad, pero que son auténticos sobornos a cambio de ventajas concretas, lo que representa un enorme reto obtener pruebas directas y consiguientes condenas por corrupción política.<sup>37</sup> Como resultado, ante esas dificultades, los sistemas anticorrupción suelen conformarse con que la sociedad se entere de esos hechos, de las sospechas y de las evidencias circunstanciales, formen sus propias convicciones y juicios y, así, castiguen o absuelvan a los políticos y a partidos en las urnas<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> GEDDES, Barbara; NETO, Artur Ribeiro. *Institutional sources of corruption in Brazil*. Third World Quarterly, 1992, vol. 13, no 4, p. 641-661, pp. 657-658.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 655.

<sup>35</sup> BLAKE, Charles H. and MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p. 12.

<sup>36</sup> ARANHA, Ana Luiza Melo. *Accountability, corruption and local government: Mapping the control steps*. En Brazilian Political Science Review, 2017, vol. 11, no 2, p. 17.

<sup>37</sup> SCARROW, Susan E. *Party Finance Scandals and their Consequences in the 2002 Election: Paying for Mistakes?* En German Politics & Society, vol. 21, no. 1 (66), 2002, p. 121.

<sup>38</sup> SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *Op cit.*, p.82.

Pero es necesario ir más allá. Aunque esas relaciones suelen empezar y establecerse en las elecciones, por medio de donaciones privadas, no terminan con la elección. La corrupción política puede, de igual forma, incidir directamente sobre gobiernos ya electos, ya en marcha. Asimismo, la corrupción política puede manifestarse después de los gobiernos. En realidad, las relaciones entre poderes políticos y económicos empiezan antes de las elecciones, se estrechan a lo largo de los comicios y permanecen después de la elección electoral, a lo largo del mandato. Por lo demás, esas relaciones no se limitan a los fenómenos típicamente tratados por el Derecho Electoral, es decir, la relación “donante vs. beneficiado partido/político”, en verdad se explaya sobre muchas otras cuestiones, hechos, negocios y decisiones del poder público, por lo tanto no puede ser regulada sin tener en cuenta este contexto.

Consecuentemente, un planteamiento anticorrupción política basado solo en el procedimiento electoral o solo en la gobernanza con enfoque anticorrupción, será incompleto. Es necesario pensar en el enlace poderes económicos vs. poderes políticos de manera macro, multidisciplinaria y duradera, desde antes de la elección, a lo largo del mandato e incluso después de ello. Para centrarse en la prevención y la lucha contra la corrupción política, las herramientas electorales deben ser armónicas y complementarias a los instrumentos de gobernanza en una visión continua, ya que la relación entre poderes políticos y económicos es también continua, mientras dure el proyecto de corrupción y los cambios de ventajas indebidas.

No hay una sola medicina que sea eficaz para la corrupción política. Como una enfermedad compleja, es preciso establecer un amplio esquema terapéutico, es decir, un conjunto de elementos institucionales que creen un ambiente más estéril a la práctica de la corrupción. La democracia no elimina por sí sola la corrupción, sin embargo es el sistema más favorable a la detección y sanción de sus prácticas. Una burocracia bien retribuida, organizada, universalista, basada en valores públicos y en el mérito estará menos dispuesta a incurrir en comportamientos corruptos por los costes y riesgos agregados. Un marco normativo amplio y regionalmente cooperativo, capaz de prevenir y contemplar variados riesgos y manifestaciones del fenómeno, con un sistema sancionador fuerte, capaz de disuadir corruptos y corruptores y un sistema de justicia independiente y funcional reducirán las hipótesis de corrupción. Una administración transparente, con *accountability* vertical y horizontal limita las oportunidades. Superiores niveles educativos tornan a los ciudadanos más críticos, vigilantes y menos tolerantes a la corrupción y al clientelismo. Una real competencia en el mercado mejora

la eficiencia de los servicios e inhibe la búsqueda de la corrupción como una estrategia de negocio.<sup>39</sup>

Es necesario, por lo tanto, desarrollar un sistema holístico de combate a la corrupción política, de acuerdo con los contextos locales, que armonice instituciones de Derecho Constitucional, Electoral, Penal, Administrativo, de modo que se garantice un ambiente de confianza e integridad políticas.

Comprendidos nuestros cortes metodológicos y los cuidados que tendremos, ahora tratándose específicamente del objeto de esta *tesis*, de acuerdo con el problema base, nuestra pregunta investigativa central es: ¿una regulación anticorrupción política comprensiva lleva a un sistema político más íntegro y fiable? Expandiendo la indagación clave de esta investigación, para que quede más claro, ¿una regulación comprensiva resuelve el problema de la corrupción política en la región? En caso positivo, ¿cuál sería el diseño institucional adecuado para la región? Y, en caso negativo, ¿qué otros elementos deberían ser integrados en los sistemas planteados?

Por tanto, de nuestra pregunta investigativa central, extraemos nuestra hipótesis investigativa: considerando la región sudamericana, una regulación comprensiva anticorrupción conlleva a un sistema político más íntegro y fiable.

Así, por lo que se refiere a los objetivos, de acuerdo con los hallazgos, desde el análisis de variables categóricas ordinales codificadas, en el caso de que contestemos la pregunta positivamente, es decir, que se confirme la hipótesis arriba formulada, buscaremos diseñar un sistema normativo anticorrupción política comprensivo, holístico, de acuerdo con las vicisitudes de la región, que lleve a un sistema político más íntegro y fiable. Y en el caso negativo, investigaremos qué otros elementos, más allá de un apurado sistema normativo anticorrupción política, son necesarios para generar un sistema político más íntegro y fiable.

Así, nuestro objetivo es contestar la pregunta investigativa mencionada y, de acuerdo con las respuestas, plantear un viable sistema de integridad con los elementos necesarios para concebir un sistema político que rescate la confianza ciudadana sudamericana.

---

<sup>39</sup> ALONSO, José Antonio; MULAS-GRANADOS, Carlos. *Op cit.*, pp. 56-59

Muchas estrategias anticorrupción siguen las recomendaciones de Norris<sup>40</sup>, Johnston<sup>41</sup>, Pope<sup>42</sup>, OCDE<sup>43</sup>, entre otros, que, en común, predicán un enfoque integrado que combinan reformas administrativo-institucionales con la incorporación de instituciones de la sociedad organizada hacia un marco de reformas que promueva una cultura de integridad, dentro y fuera del gobierno.<sup>44</sup> Seguiremos las lecciones de estos autores.

Así, comprendidos el diseño regulatorio y los elementos necesarios que deben conformar ese sistema, es importante subrayar que debe actuar sobre todo el ciclo de poder, es decir, desde antes de su inicio hasta después de su fin, que sea capaz de inmunizar los procesos políticos y de formación de la agenda pública de estrategias de corrupción y captura política, de acuerdo con el contexto institucional, social, económico y político regional.

Este modelo actuaría desde antes del inicio del ciclo, a través de un sistema eficiente de regulación de las finanzas políticas; a lo largo del mandato, con un sistema de gobernanza con enfoque en la prevención y la punición de la corrupción política; hasta después del final del mandato, ocupándose de temas de control de conflicto de intereses (las comunes “puertas giratorias”) y *accountability* de los actos de gobierno y de gestión.

Este régimen integrado y holista de herramientas electorales, de gobernanza y sancionador, asimismo, debe componer una red institucional regional, especialmente teniendo en cuenta la naturaleza de los grandes corruptores, las empresas multinacionales, como Odebrecht. Los grandes corruptores operan de manera transfronteriza, así que sistemas transnacionales, que actúen en concertación, tienden a ser más eficaces contra amenazas transfronterizas.

Así, partimos de un caso concreto, el problema base propuesto, para la problematización y estructuración de una pregunta de investigación que nos guiará a lo

---

<sup>40</sup> NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel (Ed.). *Checkbook elections?: Political finance in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 31-34.

<sup>41</sup> JOHNSTON, Michael. *Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform*. The European Journal of Development Research, 10.1, pp. 85-104, 1998, pp. 87-89.

<sup>42</sup> POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Berlin: Transparency International, 2000.

<sup>43</sup> OECD. *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Publishing, 2016, pp. 39-44.

<sup>44</sup> BLAKE, Charles H. and MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p. 95.

largo de toda esta investigación. Desde este punto de partida, reuniremos evidencias que permitirán establecer una teorización sobre el tema y ofrecer respuestas a la pregunta de investigación. A partir de las evidencias encontradas, de la teorización formulada y de las respuestas a la pregunta de investigación, plantearemos soluciones concretas para enfrentar el problema básico, cerrando así el ciclo de investigación y dando propósitos concretos a esta *tesis*.

Delante del problema base, de la pregunta investigativa y de sus respuestas obtenidas, seguiremos el siguiente guion, potencialmente minimizador de las críticas anteriormente tejidas: primero, conocer la realidad sobre la que se debe impactar; segundo, establecer objetivos regulatorios claros; tercero, diseñar el nuevo marco regulador de acuerdo con los dos pasos anteriores; y, finalmente, establecer la estrategia de positivación de ese nuevo marco regulador.

Así, esta tesis está estructurada en tres partes, por las cuales buscaremos las evidencias y contestaremos a la pregunta central que guía esta investigación. En la primera parte profundizaremos en el problema base planteado y el contexto regional. En la segunda parte conoceremos las herramientas actuales que los países de la región disponen para enfrentar el problema. En la tercera, y última parte, propondremos las herramientas necesarias y estrategias para que los países de la región, juntos, enfrenten el problema.

Más específicamente, en Capítulo Primero, veremos, desde el problema base en concreto, cómo la corrupción política, por medio de la financiación de la democracia, ha deteriorado y deslegitimizado los sistemas políticos de los países planteados, dejando graves secuelas institucionales. Profundizaremos en los factores de deslegitimación política que actúan en la región, es decir, los elementos de desafección y de desinstitucionalización sobre los cuales debe la regulación actuar.

En el segundo capítulo conoceremos los marcos regulatorios de los países planteados, es decir, las herramientas que tienen para manejar los factores de deslegitimación política que actúan en la región. Además, contestaremos, por medio de las evidencias reunidas y del método de abordaje y conocimiento de esos sistemas allí explicados, la pregunta investigativa central, es decir, si, de acuerdo con la realidad regional, más normas anticorrupción, más regulaciones llevan, efectivamente, a un sistema político más íntegro y fiable, de acuerdo con la corrupción percibida.

En el tercer capítulo, de acuerdo con las conclusiones del Capítulo 2, plantearemos un sistema de integridad política que sea inmune al uso pernicioso del

dinero en la política, de acuerdo con el diseño institucional adecuado y demás elementos necesarios para el buen funcionamiento de ese sistema en coherencia con la realidad regional.

Para rematar, las dificultades de comprensión de las relaciones entre corrupción política, democracia y buen gobierno tienen retos analíticos y políticos. El reto político se centra en las dificultades de las instituciones de esos países para reducir la corrupción donde el fenómeno combina raíces históricas y una gran capacidad de adaptación a los rasgos de la contemporaneidad y esfuerzos para evitar su detección y persecución. Ya por lo que se refiere al reto analítico, hablamos de objeto a ser analizado, es decir, ¿cómo obtener informaciones para comprender la dinámica de un movimiento que es ilegal, realizado taimadamente? <sup>45</sup>

Estos retos caminan juntos y tienen una relación tautológica, así que el incremento científico del interés en el tema, que se ha mencionado al inicio, ayuda a los órganos de control a combatirla, mientras que este combate y sus resultados aportan informaciones y datos que posibilitan un mejor estudio del fenómeno. <sup>46</sup>

La ciencia, el Estado y la sociedad, así, deben caminar juntos, actuar concertadamente, compartir datos, unir esfuerzos y construir conjuntamente ingenios anticorrupción. Esta investigación es solamente una pequeña parte de este esfuerzo, donde buscamos atar nuestra experiencia profesional actuando en la materia con las investigaciones aquí emprendidas y, así, modestamente, difundir reflexiones y estrategias de combate contra la corrupción política sudamericana.

---

<sup>45</sup> BLAKE, Charles H. and MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p.4.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

## CAPÍTULO PRIMERO

### FACTORES ELECTORALES Y POSTELECTORALES DE DESLEGITIMACIÓN POLÍTICA EN LA AMÉRICA DEL SUR

La observación de la realidad sudamericana revela que la corrupción política tiene rasgos complejos y opera, incluso, de manera transfronteriza. Resultan, de todo ello, hechos graves como el caso Odebrecht, el complejo esquema de corrupción política transnacional en América del Sur, por medio, sobre todo, de la financiación política irregular, con participación de altos funcionarios del Estado, incluso jefes de gobierno, vicepresidentes, ministros, etc., involucrados con el modelo de negocio regional corruptófilo de Odebrecht.

Las donaciones de las corporaciones que manejan esas estrategias de aproximación al poder se dan en contra de los principios de la democracia representativa, es decir, buscan, por medio de financiación de campañas, partidos o candidatos, decisiones concretas que satisfagan sus intereses privados, de acuerdo con sus planes de negocios, independientemente del interés público.

Ferrajoli apunta como uno de los factores de crisis desde la “parte alta” de la representación política justo la confusión entre poderes políticos y poderes económicos, parte importante del constitucionalismo del Estado moderno. El núcleo de ese desarreglo, explica el autor, ocurre por los conflictos de intereses generados por el acercamiento entre los poderes públicos y poderes económicos privados y, sobre todo, por la sustancial subordinación de los primeros en relación a los segundos.<sup>47</sup>

La corrupción en sus más variadas formas, es decir, clientelismo, *patronage*, tráfico de influencias entre la política y el mundo de las finanzas, *rent seeking*, lobbies corporativos y de los medios de comunicación, es un fenómeno endémico en todos los ordenamientos democráticos, no constituyendo la realidad sudamericana una excepción. A lo largo de los últimos años se tornan más estrechas las relaciones entre dinero, información y política, como muy bien es planteado por Ferrajoli.<sup>48</sup>

Como veremos detalladamente en este Capítulo, regionalmente la contratación pública de grandes obras o servicios de alto coste han sido utilizados por los políticos

---

<sup>47</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, pp. 31-32.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 34-37.

electos para “devolver el favor” o como “rescate de la inversión” en favor de las corporaciones que hicieron contribuciones significativas a sus campañas.

Incluso donaciones que están de acuerdo con las normas reguladoras pueden ser motivadas por intereses perjudiciales, como medio de impulsar una estrategia de corrupción política. En su caso, como la regulación no tiene cómo evitar la admisión de esa donación en la política por estar, al menos inicialmente, en conformidad, entra en escena el sistema de gobernanza relacionado con los esfuerzos anticorrupción, para evitar que esa donación, inicialmente lícita, se convierta en un mecanismo de arranque de un proyecto corruptor.

Es necesario, claro, distinguir entre dos situaciones de no siempre fácil diferenciación. Forma parte de la democracia influir en los políticos para que tomen decisiones basadas dentro de su espectro discrecional, lo que es distinto, claro, de la intermediación de favores concretos concedidos por la administración pública, que normalmente envuelve aspectos antijurídicos.<sup>49</sup>

En el primer caso, los mandatarios deciden y realizan reglamentos que tengan en cuenta las demandas e intereses de todos, incluyendo de los donantes de campaña, opinión pública, pautas de partidos políticos y sus propias convicciones.<sup>50</sup>

En el segundo caso, los políticos elegidos utilizan su influencia en la administración pública para decisiones particularistas en favor de personas o empresas concretas, por ejemplo, abogar la adjudicación de contratos en favor de los donantes, evitar aplicaciones de sanciones regulatorias, acceder a préstamos públicos ventajosos, etc., es decir, decisiones políticas específicas que incrementan sus negocios u otros beneficios concretos. Esto implica influencia política indebida sobre los procesos decisorios y comportamiento ilícito de los beneficiados, mandatarios y servidores públicos involucrados en la formulación de políticas, contratación pública, licencias, permisos u otras áreas donde las empresas esperan favores ilegales a cambio de donaciones de campaña.<sup>51</sup>

Así, como se verá a continuación, las áreas de alto gasto, como la infraestructura y grandes obras de ingeniería, es decir, la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, represas, gasoductos, etc., son las más vulnerables al riesgo de

---

<sup>49</sup> OECD PUBLISHING. *Financing democracy-funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*. Paris: OECD Publishing, 2016., p. 22.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 24.

corrupción política. Sin embargo, no solo estos sectores son susceptibles, cualquier proceso de formulación de políticas o de regulación (ambiental, urbanística, financiera, minera, portuaria, aeroportuaria, tributaria, etc.) puede despertar el interés de poderosos grupos económicos que buscan, por medio de la financiación política, la compra de la agenda pública, con la adopción de políticas que vayan en favor de sus intereses, independientemente del interés general.<sup>52</sup>

Cuestiones como las planteadas ocurrieron recientemente en América del Sur con participación, como se ha dicho, de altos funcionarios del Estado, implicados con el pernicioso modelo de negocio regional de Odebrecht, empresa brasileña que opera en distintos países del cono sur.

Odebrecht es un conglomerado de empresas con sede en Brasil, con operación en variados países de distintos continentes con acciones en ingeniería, construcción, industria, bienes raíces, desarrollo y operación de proyectos de infraestructura y energía, cuyos contratos más grandes son justo con los gobiernos de los países en los que opera.<sup>53</sup>

La empresa pagó, aproximadamente, 700 millones de euros en sobornos y financiaciones políticas ilegales en doce países americanos, asegurando, como contrapartida, contratos de obras públicas y otras ventajas. El esquema de corrupción de Odebrecht se ha asociado con más de 100 proyectos en Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela.<sup>54</sup>

La estrategia de negocio funcionó durante años hasta el arranque de la Operación *Lava Jato*<sup>55</sup> en Brasil, en 2013. Los Estados Unidos, Brasil y Suiza, operando cooperativamente, iniciaron acciones legales en diciembre de 2016.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> OCDE PUBLISHING. *Op. cit.*, p. 188.

<sup>53</sup> SILVA, Marcos Ricardo Cruz da. *Compliance: um estudo de caso sobre a estruturação do sistema de conformidade da Odebrecht S.A.* 2018. 185 f.: il. Dissertação (Mestrado em Administração) - UNIFACS Universidade Salvador. Salvador, 2018, p.35.

<sup>54</sup> CAPERS, WEISSMAN, Information Cr n° 16-643 (RJD) (T.18, U.S.Cc, §§371 and 3551 et seq), USA x ODEBRECHT SA, F.#2016R00709, 2017, p. 7.

<sup>55</sup> La operación "Lava Jato" (lavado de coches, en español), que es un grupo de trabajo pluriinstitucional que investiga, denuncia y juzga, subdividido en fases, tramas de corrupción que unió las principales empresas constructoras de Brasil a la Petrobras, empresa estatal petrolífera brasileña, ha encontrado evidencias de fraudes competitivos para contrataciones públicas, irregularidades a lo largo del cumplimiento de los contratos y la financiación irregular de campañas, partidos y políticos perpetradas por Odebrecht. El nombre de la operación, "Lava Jato" proviene del uso de una red de estaciones de combustible y lavados de autos para blanquear recursos ilícitos pertenecientes a una de las organizaciones criminales inicialmente investigadas. (MPF, 2018).

<sup>56</sup> BIRKETT, Shelson; FONTECILLA, Tobias. *Odebrecht Pandora's Box Opened: An Analysis of the Structure and Impact of Transnational Corruption in Latin America.* Washington: Concil on Hemispheric Affairs Edition, 2017, p. 2.

La empresa reconoció, a través de sus directores, en el marco de las investigaciones de la referida Operación *Lava Jato*, que, entre otras ilegalidades, financió ilícitamente campañas electorales para promover agendas políticas favorables a sus intereses en los diferentes países mencionados.<sup>57</sup>

Se percibe, por lo tanto y desde ya, violaciones a distintos sistemas nacionales de regulación de financiación privada de la política (SFP). Luego, los referidos sistemas son vulnerables a la corrupción política, además de otros males en contra de la calidad democrática e importantes principios fundamentales.

El caso Odebrecht es singular porque reúne los grandes retos para el diseño de un modelo anticorrupción y de financiación política que alcance sus múltiples propósitos, en especial asegurar la cobertura de los costes para transmitir el mensaje político sin sesgos derivados de factores que no deberían pesar en la competencia electoral, como el poder financiero o la capacidad de recaudar fondos del competidor.<sup>58</sup>

Como muy bien ha planteado Leandro Querido, director ejecutivo de la OSC Transparencia Electoral:<sup>59</sup>

(...) el caso Odebrecht representa una ruptura, un punto de no retorno, se trata de una bisagra entre épocas; una crisis que nos permite ilusionarnos con la emergencia de renovados y nuevos partidos políticos, ahora más comprometidos con la rendición de cuentas, con la transparencia, con la participación, con un sincero compromiso con la democracia competitiva.

Así, el caso contiene, en un solo momento, los mayores desafíos en términos de regulación de financiación política y gobernanza anticorrupción, íntimamente relacionados entre sí: perpetrar situaciones de desigualdad en la competencia electoral, abuso del poder económico y mediático, financiación con dinero ilícito y corrupción política.

Estas situaciones, concretamente, representan vetustas prácticas políticas irregulares, como la compra de votos y la financiación con recursos ilegales producto de la delincuencia organizada; así como nuevos métodos también indebidos, como la

---

<sup>57</sup> CAPERS, WEISSMAN. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>58</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 2007, p. 23.

<sup>59</sup> EL ECONOMISTA. Ciudad de México: Nacer Global [2017a]. “*Financiación de la política: antes y después de Odebrecht*”. Disponible en <<http://www.economista.com.ar/2017-05-financiacion-politica-despues-odebrecht/>>. Acceso el 24/03/2019.

inversión para el uso de nuevas tecnologías para inducir al electorado incauto, todo violando de las normas vigentes en la región.

Así, la supervivencia de estas prácticas políticas que aún insisten en mantener bajos niveles de calidad democrática en la región, junto con nuevas prácticas que también ya contribuyen a esta situación, demuestra que los países sudamericanos se están alejando de los deberes a los que están constitucionalmente obligados en sus respectivos planes internos y, también, internacionalmente, en particular el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sin embargo, paralelamente a los problemas concretos mencionados, toda esta realidad genera un problema menos tangible, pero aún más grave, que es el bajo índice de confianza en las instituciones democráticas y el fenómeno regional de gradual estrechamiento entre poderes económicos y políticos.<sup>60</sup>

La crisis de confianza en las instituciones democráticas y en los procesos políticos, con todos los corolarios que se han destacados anteriormente, son la cuestión más grave y los reales conductores de todos los esfuerzos para el perfeccionamiento e integración de los sistemas nacionales anticorrupción y de control del flujo de dinero en la política, sobre todo para el alcance de la uniformidad y consecuente eficiencia reguladora.

Así que en este capítulo veremos, desde una perspectiva panorámica, el *modus operandi* de Odebrecht en los países de Sudamérica en los que mantuvieron operaciones relevantes, y, luego, cómo el esquema operó particularmente en cada uno, todo desde la información y los documentos recogidos por los órganos de prensa, organismos nacionales y *US Department of Justice* (DOJ).

Después, conocidos los contextos fácticos y operacionales, resaltaremos las debilidades regulatorias de la región, desde algunos aspectos específicos que representan los grandes retos normativos de la financiación política y de gobernanza: desigualdad en la competencia electoral, abuso del poder económico y mediático, financiación con dinero ilícito y corrupción política.

A continuación, después de conocer los hechos y las debilidades regulatorias, verificaremos cómo causan un desprendimiento entre la voluntad constitucional y convencional de los legisladores regionales y lo que pasa realmente, de acuerdo con las fragilidades mencionadas en los apartados que anteceden a esta sección.

---

<sup>60</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op cit.*, p. 44.

Finalmente, conocidos los *gaps* constitucionales y convencionales en el asunto, veremos los efectos del fenómeno en términos de la percepción de la calidad democrática, de la corrupción y de la confianza en las instituciones, especialmente con el propósito de entender y dimensionar la importancia de la reacción que debe ser fomentada.

Así vamos a describir a continuación el panorama de las operaciones de Odebrecht en los países de Sudamérica, donde se realizaron contratos, a partir del informe publicado por el *DOJ* de los EEUU, que investiga la corporación, así como de los periódicos de gran circulación en los países en donde la compañía ha actuado. Específicamente en el caso de Brasil también examinaremos las pruebas y voto del Juez-ponente de los juicios AIJE 194358, AIME 761 E RP 846, juzgados por el Tribunal Superior Eleitoral (TSE) en 2017 sobre la financiación ilegal de Odebrecht para la campaña presidencial brasileña de 2014.

## **I. PANORAMA DEL CASO ODEBRECHT: CORRUPCIÓN POLÍTICA Y CRISIS INSTITUCIONALES ENDÉMICAS**

Según el Informe publicado por el DOJ, órgano de investigación y acusatorio de los Estados Unidos, entre 2001 y 2016 Odebrecht, mediante sus directores, corrompieron pagando, como es sabido, cerca de 700 millones de euros y logrando otras ventajas a favor de servidores públicos, políticos y partidos para obtener decisiones gubernamentales ventajosas para sus intereses en 12 países, 6 de ellos en América del Sur.<sup>61</sup>

En el marco de la Operación *Lava Jato* en Brasil, 78 ejecutivos del Grupo Odebrecht han firmado Acuerdos de Colaboración Eficaz, en el marco brasileño de enfrentamiento a la criminalidad organizada, conforme a la Ley n. 12.850/2013, inaugurando una nueva etapa en la lucha contra la corrupción política en el contexto sudamericano.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op cit.*, p. 9.

<sup>62</sup> O GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2017]. “As revelações de Odebrecht na América Latina”. Disponible en <<http://noblato.globo.com/geral/noticia/2017/08/revelacoes-da-odebrecht-na-america-latina.html>>. Acceso el 13/07/2018.

Hay que recordar que algunos documentos todavía están bajo secreto legal pues son pruebas de procesos judiciales aún pendientes. Sin embargo, las agencias de prensa<sup>63</sup> han accedido a los mismos y han publicado la información que sirvió de base para este capítulo, junto al Informe público del *DOJ*.

De los 78 ejecutivos de Odebrecht, 15 admitieron a la Fiscalía Federal brasileña la práctica de una serie de crímenes en varios países, entre ellos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En el contexto de la colaboración, han revelado la financiación ilegal de campañas electorales destinadas a financiar proyectos de poder político favorables a los intereses económicos de la empresa.<sup>64</sup>

Odebrecht estableció la "División de Operaciones Estructuradas" como un departamento de la entidad para gestionar la transferencia de pagos ilícitos. Referido como el "Departamento de Soborno" por el *DOJ*, dicha División organizó pagos ilegales mediante el uso de correos electrónicos seguros de última generación, nombres codificados, claves y contraseñas. La división distribuyó los fondos a través de bancos *offshore*, pagos en metálico y transferencias bancarias.<sup>65</sup>

A cambio de los pagos distribuidos por la "División de Operaciones Estructuradas", Odebrecht y su filial, Braskem, recibieron tasas preferenciales para comprar materia prima, contratos gubernamentales, legislación favorable, exenciones fiscales y otras ventajas.<sup>66</sup>

Así, en un plano general, de acuerdo con estos documentos, los prepuestos de Odebrecht financiaron y elaboraron una estructura financiera secreta que operaba para contabilizar y desembolsar los sobornos a cambio de contratos públicos y agendas políticas favorables.

Norberto Odebrecht, el abuelo del CEO Marcelo Odebrecht y fundador del conglomerado, comentó que financiar campañas políticas era necesario para conseguir los mejores contratos, "(todo) lo que estaba sucediendo era normal, institucionalizado... es como todos los partidos políticos funcionaron".<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> O GLOBO (Brasil), IDL-Reporteros (Peru), La Nación (Argentina), Sudestada (Uruguay), Armando.info (Venezuela), La Prensa (Panamá) y Quinto Elemento Lab (México). La operación *Lava Jato* sigue la misma estrategia que la operación *Mani Pulite* en los más variados aspectos, incluso sus relaciones con la prensa y preocupación por la opinión pública.

<sup>64</sup>O GLOBO, *Op cit.*

<sup>65</sup> BIRKETT; FONTECILLA. *Op cit.*, p. 3.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>67</sup>*Ibid.*, p. 3.

Las palabras del decano corruptor, por su conexión con la sociología de la corrupción de Maquiavelo<sup>68</sup>, merecen una reflexión. La forma de operar de la empresa a lo largo de décadas de forma “normal”, institucionalizada, en las palabras del fundador, es ejemplo de la concepción sociológica de corrupción de Maquiavelo, una categorización moderna desarrollada en *Historia de Florencia*.

En la referida obra, el autor florentino ofrece una definición moderna de corrupción como una fenomenología social, una dinámica colectiva por la cual el cuerpo o modelo que ordena y da forma a la comunidad, desconectado del fin que lo alentaba, va perdiendo su fuerza conductora y su regularidad de comportamiento, tal como se ve en el caso Odebrecht y la profundidad de las relaciones entre la empresa y el Estado.<sup>69</sup>

Maquiavelo reconocería en el caso Odebrecht el rasgo de generalizada extensión de degradación que forma su concepto sociológico de corrupción. La América del Sur de hoy sería la Florencia del siglo XVI, viviendo un Estado social colectivo en el que los modelos deseables son deliberadamente desobedecidos por hombres que, conscientemente o no, rinden tributos ya a otros señores y no a los estándares normativos esperados.<sup>70</sup>

Volviendo al caso, una vez generados, los fondos no registrados fueron enviados por la “División de Soborno” a una serie de entidades extraterritoriales, utilizadas para promover el esquema de soborno y para ocultar y disfrazar los pagos indebidos. Muchas de las transacciones se realizaron a través de múltiples niveles de entidades *offshore* y cuentas bancarias en varias partes del mundo, a menudo transfiriendo los fondos ilícitos hasta en cuatro niveles de puntos de conexión bancaria antes de llegar al destinatario final. Así trataron de distanciar el origen de los fondos de los beneficiarios finales.<sup>71</sup>

Otra modalidad utilizada para el pago de sobornos fueron los “cambistas” que entregaban los pagos en efectivo tanto dentro como fuera de Brasil, en paquetes o maletas en lugares predeterminados por el beneficiario de los fondos.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> MAQUIAVELO, Nicolau. *História De Florença*. Traducción de Nelson Canabarro, S. Paulo: Musa, 1994, pp. 24-25

<sup>69</sup> GARCÍA, Eloy. "Istorie fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción". En Teoría y realidad constitucional, n. 25, 2010, p. 64.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 64-66.

<sup>71</sup> BIRKETT; FONTECILLA. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 3.

La empresa también utilizaba bancos más pequeños ubicados en países conocidos como *taxes havens*<sup>73</sup>, es decir, con baja tributación y leyes estrictas de secreto bancario. Para garantizar la cooperación de estos bancos Odebrecht pagaba tarifas de remuneración y tasas más altas y, además, un porcentaje de cada transacción ilícita a ejecutivos bancarios.<sup>74</sup>

En el año 2010, Odebrecht, gradualmente sofisticando su programa corruptivo, compró, en la isla de Antigua, una filial del banco de origen austriaco *Meinl Bank*<sup>75</sup>, así podían abrir cuentas bancarias y recibir transferencias de forma más velada y sin necesidad de pagar comisiones a agentes bancarios.

En 2015, una fuente anónima circuló más de 11 millones de documentos de la base de datos del buffet de abogados panameño Mossack y Fonseca, lo que se conoció como el escándalo de los *Panamá Papers*. En ellos aparecieron más de 12 jefes de estado y más de 140 políticos que han demostrado haber utilizado entidades *offshore*. Odebrecht fue uno de los mayores clientes de la firma, cuyos servicios incluyeron el diseño e implantación de un complejo circuito de lavado de activos. Estas transferencias de capitales a través de fronteras nacionales proporcionaron medios de transferir fondos discretamente para los sobornos, financiaciones ilegales de campañas políticas y otros propósitos.<sup>76</sup>

Por esa red de sobornos el *DOJ* impuso a Odebrecht y a la empresa petroquímica Braskem una multa de 3 mil millones de euros. En ella se vieron implicados importantes figuras públicas en cada uno de los países involucrados, por lo cual fiscales y procuradores generales de once países<sup>77</sup> acordaron, el 16 de febrero de 2017, una cooperación internacional para investigar los casos de Odebrecht.<sup>78</sup>

El 17 de febrero de 2017 la Justicia de Brasil levantó el bloqueo de los bienes de Odebrecht, después de que sus directivos acordaran cooperar con la investigación.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Equivocadamente traducidos como “paraísos fiscales”.

<sup>74</sup> BIRKETT; FONTECILLA. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>75</sup> En 2010, el Cónsul de Antigua & Barbuda para el Brasil, Luiz Franca, confesó haber ayudado Odebrecht a adquirir el 51% de Austrian Meinl Bank en Antigua. Además, conforme al testigo de Franca, desde 2010, Odebrecht ha operado más de 1 mil millones de dólares por medio del Antiguan Overseas Bank (AOB). Las operaciones de Odebrecht en Antigua fueron extensas: 33 bancos envían dinero de soborno de Odebrecht hacia 71 cuentas distintas. (BIRKETT & FONTECILLA, 2017, p. 3).

<sup>76</sup> BIRKETT; FONTECILLA. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>77</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Portugal, Perú, República Dominicana y Venezuela.

<sup>78</sup> BIRKETT; FONTECILLA. *Op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>79</sup> EL ECONOMISTA. Ciudad de México: Nacer Global [2017b]. “La justicia brasileña levanta el bloqueo de bienes de Odebrecht”. <Disponible en

Además, en el mismo año, el periódico “El País” ha tenido acceso a la documentación confidencial que políticos, ocupantes de altos cargos de la Administración, funcionarios y abogados de Ecuador, Perú, Chile, Uruguay, Colombia, Brasil y Argentina, presentaron a la Banca Privada d’Andorra (BPA) para abrir sus cuentas secretas. Odebrecht transfirió a estas cuentas sobornos millonarios, según informes confidenciales de la Policía de este Principado. Asimismo, las nuevas informaciones apuntan a que la operación de Odebrecht también ha financiado ilegalmente a políticos en Uruguay y Chile, o sea, casi la totalidad de Sudamérica, aunque este hecho esté todavía bajo investigación de las autoridades competentes.<sup>80</sup>

Pasada esta mirada panorámica por el sofisticado *modus operandi* de la corporación, más adelante analizaremos particularmente cómo la empresa accedió a los espacios del poder para materializar sus intereses en cada país en que tuvo operación relevante.

Empezaremos específicamente con el país sede de la compañía, cuyo modelo operacional era replicado, *mutatis mutandis*, en los otros países. En el caso de Brasil, aun examinaremos el juicio de la “Ação de Investigação Judicial Eleitoral” (AIJE 194358) que se ocupó de la financiación ilegal de Odebrecht y de la destitución del grupo electoral formado por Dilma Rousseff y Michel Temer, reelegida a la Presidencia de la República en 2014.

## 1. Caso Odebrecht en Brasil

En Brasil, en la fase 23 de la operación *Lava Jato*, bautizada *Acarajé*<sup>81</sup>, el grupo de trabajo arrestó provisionalmente a Maria Lucia Tavares, entonces asistente de Marcelo Odebrecht, CEO de la empresa. Con la prisión del CEO, el grupo de trabajo concluyó que la empresa había creado, como se ha relatado anteriormente, un entramado exclusivamente diseñado para hacer pagos ilegales a los políticos y partidos.<sup>82</sup>

---

<https://www.economista.es/legislacion//8164436/02/17/La-Justicia-brasilena-levanta-el-bloqueo-de-bienes-de-Odebrecht.html>>. Acceso el 22/08/2018.

<sup>80</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017a] “*Los Papeles Secretos del Mayor Escándalo de América*”. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609\\_719210.htm](https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609_719210.htm). Acceso el 20 de diciembre de 2018.

<sup>81</sup> “Acarajé” es un plato típico de Bahía, estado federado brasileño originario de Odebrecht.

<sup>82</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo [2016]. “*Odebrecht pagou US \$1 bi em propina em 12 países*”. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1843417-odebrecht-pagou-us-788-milhoes-em-propinas-em-12-paises-dizem-eua.shtml>>. Acceso el 22/08/2018.

En su cuna, las relaciones entre Odebrecht y los poderes públicos fueron duraderas y profundas. La empresa no era una mera contratista, representaba, incluso para otros sectores de la economía que observaban atónitos el desarrollo de la compañía, la síntesis del modelo de negocio por el cual las potencias financieras corporativas podrían apropiarse del propio Estado.<sup>83</sup>

Así se produce la captura política, cuando los intereses de un grupo específico dominan los de otras partes interesadas en beneficio justamente de ese grupo. En un contexto democrático esto implica la exclusión de partidos y opiniones y viola los postulados democráticos más sensibles.<sup>84</sup>

Cuando la formulación de políticas es atrapada por un puñado de poderosos intereses, las reglas pueden ser manipuladas para favorecer solo a unos pocos en la sociedad. Es probable que las consecuencias sean la adopción de políticas contrarias al interés general. En el centro de la captura política hay intercambios de favores entre los agentes privados y públicos, incluso de una forma altamente institucionalizada.<sup>85</sup>

En Brasil, la acción de Odebrecht así se caracterizaba, es decir, como un flujo estable, duradero y sistémico de favores mutuos entre los miembros del grupo y los agentes públicos implicados.

En 2016, la compañía firmó un “Acuerdo de Lenidad”, instrumento proporcionado por la legislación brasileña contra la corrupción para la responsabilización de las personas jurídicas, previsto en la Ley n. 12.846/13. Conjuntamente, como se ha mencionado, varios ejecutivos de la empresa, con funciones en varios países de Sudamérica, firmaron ‘Acuerdos de Colaboración Eficaz’, confesando los actos de corrupción en 12 países, la mitad de ellos en Sudamérica.

Específicamente con respecto al expresidente Luiz Inácio "Lula" da Silva, también en el marco de esta misma operación, la Fiscalía brasileña presentó quejas contra el exmandatario por sus relaciones con la compañía en un contexto de financiación de campañas.

Según el órgano, el expresidente, que ocupó el cargo de 2003 hasta 2010, autorizó el nombramiento de funcionarios públicos relacionados con la recaudación de sobornos para la compra del apoyo parlamentario de partidos y para la financiación de

---

<sup>83</sup> GUDYNAS, Eduardo. *Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano*. En Nueva sociedad, n. 237, 2012, p. 128.

<sup>84</sup> HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *La captura del Estado en las economías en transición*. En Finanzas y Desarrollo, v. 38, n. 3, 2001, p. 31-35.

<sup>85</sup> OCDE PUBLISHING. *Op. cit.*, p. 27.

campañas electorales en favor de la permanencia en el poder, con base en recursos públicos desviados de varios órganos políticos, más allá de la empresa petrolera estatal.<sup>86</sup>

El esquema, dependiente, por supuesto, de un modelo de gobernanza frágil de los órganos involucrados, funcionó a partir de la distribución de puestos en la administración pública federal, en particular empresas públicas contratantes de grandes obras y servicios de infraestructura, como es el caso de Petrobras, para el flujo de recursos hacia el Partido de los Trabajadores (PT) y partidos que formaban su base parlamentaria.<sup>87</sup>

Como se señaló en la denuncia de la Fiscalía brasileña, estas posiciones eran auténticos puestos avanzados de referencia para actuaciones ilícitas como cohechos, sobornos y flujo de recursos ilegales. El objetivo de la recaudación de sobornos en grandes cantidades fue la compra del apoyo parlamentario de otros partidos, el enriquecimiento irregular de los involucrados (agentes públicos, partidistas y particulares) y la financiación de campañas electorales del PT y partidos de apoyo en favor de la permanencia de estos en el poder.<sup>88</sup>

Este modelo de cobro de fondos con fines de corrupción y captura siguió un esquema conocido como "caja general", subdividido en "cajas específicas". Los recursos ilícitos recaudados con la participación de los agentes públicos implicados eran, en parte, a ellos destinados (porcentaje denominado "de la casa", como una comisión por los servicios prestados), parte destinados al partido beneficiado y otra parte para remunerar los gastos de los operadores financieros por los costes del lavado de los fondos colectados.<sup>89</sup>

Además, en referencia al gobierno de Dilma Rousseff / Michel Temer, las pruebas producidas en la Operación *Lava Jato*, incluso las surgidas de los 'Acuerdos de Lenidad' y 'Acuerdos de Colaboración Eficaz', fueron transportados a la "Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE" 154781, la "Representação – RP" 846 y la "Ação de Impugnação de Mandato Eletivo – AIME" 761, todas juzgadas conjuntamente en 2017 por el Tribunal Superior Electoral de Brasil, en un juicio colegiado, con

---

<sup>86</sup> MPF (Brasil), DENUNCIA REF. AL PROCESSO N. 5006617-29.2016.4.04.7000/PR, 2017, p. 27.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 48.

acusaciones de abuso de poder económico y financiación ilegal de la campaña en las elecciones presidenciales de 2014, nutrida por las contribuciones ilícitas de Odebrecht.<sup>90</sup>

El objetivo de los juicios fue la destitución del grupo electoral elegido en las referidas elecciones presidenciales, compuesto por Dilma Rousseff (Presidente) y Michel Temer (Vicepresidente).<sup>91</sup>

El ponente para el proceso, Ministro Herman Benjamin<sup>92</sup>, tuvo en cuenta las pruebas producidas en la Operación *Lava Jato* y votó por la casación del grupo electoral formado por Dilma Rousseff y Michel Temer, al entender que había financiación ilegal y abuso de poder político y económico en la campaña de ambos en las elecciones presidenciales de 2014.<sup>93</sup>

El Juez-ponente de los juicios entendió que había ilícitos como “soborno-grasa” o “soborno-ahorro”, en Petrobras, donde los donantes crearon “cuentas de ahorro para financiación ilegal, disponibles para que agentes políticos las manejasen futuramente”. En forma de premio, según el ponente, las empresas donantes obtuvieron ventajas por el Poder Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo, caracterizado como una “Compra del Estado”.<sup>94</sup>

El Ministro Herman Benjamin informó en su voto de que los valores vinculados a las cuentas corrientes de Petrobras representaban “un proyecto de financiación de ‘soborno-futuro’ de largo plazo”, con un total de cerca de 6 mil millones de euros.<sup>95</sup> Ese “soborno-futuro” fue un término creado por el ponente para explicar la práctica de organizar una reserva de recursos públicos desviados para su uso en futuras campañas electorales.

El ponente detalló específicamente la actuación de Odebrecht en la financiación ilícita de la campaña presidencial de 2014. Mediante el análisis de correos electrónicos y testimonios con la admisión de ejecutivos, entre ellos Marcelo Odebrecht, destacando una cuenta mantenida por la corporación con el valor de cerca de 40 millones

---

<sup>90</sup> AIJE 194358, AIME 761 E RP 846 (BRASIL, TSE, 2017).

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> El TSE está compuesto por jueces temporales, juristas y jueces egresados de otros Tribunales, llamados ‘*Ministros*’ de acuerdo con la tradición jurídica brasileña de así a llamar los miembros de los Tribunales Superiores.

<sup>93</sup> Voto ponente del Ministro Herman Benjamin - AIJE 194358, AIME 761 E RP 846 (BRASIL, TSE, 2017).

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

de euros para satisfacer específicamente las demandas de la campaña. Registrado por el Juez-ponente:

*“Los valores no oficiales fueron mucho más altos que los valores oficiales. En el caso de Odebrecht, mucho superan los valores oficiales donados. Esta no era una práctica de un solo partido o coalición. Odebrecht usó y abusó del método clandestino de apropiarse de la reputación de los candidatos brasileños en casi todos los partidos”.*

Concretamente en Odebrecht el Ministro-ponente señaló:

*“Él (CEO) es la tercera generación de una empresa que ha dominado los poderes en Brasil desde la apertura de sus puertas como una pequeña empresa. Él es el gerente de un gran grupo económico y de uno de los esquemas de corrupción más grandes y sofisticados del mundo y no solo de Brasil”.*

Ocurre que, a pesar del vigoroso voto del ponente y la evidencia que consideró, por la puntuación de 4 votos contra 3, la mayoría de los ministros del TSE entendió que no hubo abuso de poder político y económico en la elección presidencial de 2014. El voto ganador entendió que no sería posible utilizar las pruebas obtenidas en la Operación *Lava Jato*, que implica la Odebrecht, ya que habían sido obtenidas después de la presentación de los juicios en el TSE y ampliarían el objeto contencioso del proceso, en desacuerdo con las normas procesales brasileñas.<sup>96</sup>

Importante es contextualizar que, en el momento del juicio, la presidente elegida en la elección de 2014 ya estaba retirada del cargo presidencial, en función de otro juicio de carácter jurídico-político, realizado en el parlamento brasileño. Así, desde el juicio de *TSE*, el reconocimiento del abuso de poder político y económico conduciría a la casación del Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia de la República. Lo que llevaría, igualmente, a una situación muy rara en la historia político-constitucional del país y a una gran inestabilidad política, todo en medio de una crisis económica sin precedentes.

La Operación *Lava Jato* sigue en Brasil desplegada en varias fases, todavía con prisiones de políticos y otros agentes públicos beneficiados ilegalmente por la corporación, aunque se percibe una tendencia de agotamiento de sus fuerzas.

Se concluye, por lo tanto, que Odebrecht promovió en Brasil un modelo de negocio duradero y consistente en que obtenía dinero ilícito de contratos corruptos y canalizaba parte de ese dinero para financiar indebidamente y desequilibrar elecciones a favor de políticos que mantendrían este modelo de negocio cuando fueran elegidos.

---

<sup>96</sup> AIJE 194358, AIME 761 E RP 846 (BRASIL, TSE, 2017)

Este exitoso modelo fue exportado y, como ya se ha indicado, replicado con las adaptaciones necesarias para la mejor ejecución del proyecto de corrupción, en los otros países a analizar.

Veamos el caso argentino.

## 2. Caso Odebrecht en Argentina

Entre 2007 y 2014 la compañía pagó cerca de 32 millones de euros en ventajas indebidas a los agentes públicos argentinos, por medio de intermediarios, valores relacionados con al menos tres contratos de infraestructura pública que rindieron a la empresa cerca de 230 millones de euros.<sup>97</sup>

Para una ilustración más concreta, los servidores públicos del Ministerio de Planificación y del Órgano Estatal de Agua y Saneamiento de Argentina (Aysa) recibieron cerca de 10 millones de euros para que Odebrecht obtuviera la concurrencia del proyecto Agua Potable Paraná de las Palmas, agua para el consumo humano, en la capital.<sup>98</sup>

Un rasgo del caso argentino es la participación de empresas locales consorciadas a Odebrecht en los esquemas de corrupción. En las declaraciones de la “Colaboración Eficaz” del ejecutivo de Odebrecht para América Latina y Angola, Luiz Antonio Mameri, se profundizó la participación de empresas locales, refiriéndose al ex CEO de la constructora local IECSA, Javier Sánchez Caballero:

*“La relación con estos agentes públicos era tratada exclusivamente mediante esas empresas locales y no a través de las empresas extranjeras. Normalmente se hacía un consorcio, que fue lo que ocurrió en este proyecto de soterramiento del Ferrocarril Sarmiento. El señor Javier Sánchez Caballero informó que había realizado un ajuste con agentes públicos en nombre del consorcio para que éste pudiera vencer la licitación. Tan pronto como se iniciasen los pagos por los servicios prestados, el consorcio debería realizar estos pagos (de los sobornos). Concomitante con el progreso de la obra, se pagaban las facturas y la parte correspondiente a este pago debía ser repasado a él, el señor Javier Sánchez Caballero”.*<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op. cit.*, p. 18.

<sup>98</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b] “*Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina*”. Disponible en <[https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/sudamerica/1486547703\\_321746/sdfthrn\\_243dfg45.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/sudamerica/1486547703_321746/sdfthrn_243dfg45.html)>. Acceso el 9/02/2018.

<sup>99</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019a]. “*Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Argentina*”. Disponible en <<https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-argentina-29052019>>. Acceso el 22/03/2019.

A pesar de la información conocida desde el compartido de datos del *DOJ*, las investigaciones son lentas en el país, debido a la ausencia de cooperación y a los desacuerdos entre los miembros de la Fiscalías argentina y brasileña, así como entre los respectivos ministerios de relaciones exteriores, especialmente a los efectos de la formación de un Equipo Conjunto de Investigación (ECI), tal y como está previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Acuerdo Marco Mercosur de 2010 y el Convenio Iberoamericano de 2013.<sup>100</sup>

Las Fiscalías brasileña y argentina, en 2017, acordaron los términos del ECI para trabajar de manera conjunta en las investigaciones del caso Odebrecht. Conforme a lo relatado por las referidas Fiscalías, por medio de concomitantes comunicados a la prensa en sus respectivos sitios electrónicos, las diferentes autoridades centrales en materia de cooperación jurídica internacional, ambas vinculadas a los poderes ejecutivos<sup>101</sup>, estarían presentando injerencias en el desarrollo de los referidos acuerdos.

Este embrollo ilustra perfectamente cómo la falta de cooperación internacional, o incluso la mínima interacción entre los órganos responsables de la gobernanza anticorrupción de los países aprovechan a los corruptores transnacionales. Estas dificultades de cooperación se reproducen a nivel regional y contribuyen a la instalación de programas de corrupción como el de Odebrecht.

Sin embargo, en agosto de 2018, la Fiscalía argentina obtuvo acceso a las informaciones claves desde Brasil, siendo este el primer paso para activar las investigaciones en su país.<sup>102</sup>

### **3. Caso Odebrecht en Bolivia**

*Ama qhilla, ama llulla, ama suwa.* Así la Constitución boliviana, en su artículo 8, proclama los principios ético-morales de la sociedad boliviana, traducidos por: no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón. No obstante, agentes públicos bolivianos fueron comprendidos en el sistema de corrupción de Odebrecht.

---

<sup>100</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2018]. “Argentina acuerda con Brasil la entrega de datos sobre el ‘caso Odebrecht’”. Disponible en <<https://elpais.com/internacional/2018/08/04/argentina/html>>. Acceso el 11/08/2018.

<sup>101</sup> Ministerio de Justicia de Brasil y Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

<sup>102</sup> EL PAÍS [2018]. *Op cit.*

La Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) formó una Comisión Especial Mixta de Investigación de los contratos del Estado con Odebrecht, para determinar las posibles irregularidades que implicarían a exfuncionarios en Bolivia.<sup>103</sup>

Las conclusiones de esta Comisión fueron enviadas al Ministerio Público boliviano, con indicación de la responsabilidad de Carlos Morales Landívar, exministro de Servicios y Obras Públicas en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada; Jorge Peredo Flores, gerente general del extinto Servicio Nacional de Caminos (SNC); Luis Landívar Pereira, gerente de construcción del entonces SNC; y Mario Moreno Viruez, quien actuó como ministro de Servicios y Obras Públicas en el gobierno de Rodríguez Veltzé.<sup>104</sup>

Según el informe de la Comisión legislativa, hay indicios sólidos de que estas cuatro personas recibieron transferencias bancarias de las empresas brasileñas Odebrecht y Camargo Correa.<sup>105</sup>

#### **4. Caso Odebrecht en Colombia**

En Colombia, entre 2009 y 2014, la compañía pagó 10 millones de euros en ventajas indebidas a funcionarios públicos colombianos, cantidades relacionadas con contratos públicos por un valor para la compañía de más de 45 millones de euros.<sup>106</sup>

La Fiscalía Colombiana detuvo a Gabriel García, exviceministro de Transporte durante el Gobierno del presidente Álvaro Uribe en los años 2009 y 2010. Según el reportaje de “El País”, el político recibió 4,5 millones de euros de Odebrecht para garantizar que fuera la única firma habilitada para la licitación de un tramo de la Ruta del Sol, una de las principales vías del país.<sup>107</sup>

Tras la detención del referido exfuncionario, se produjo el arresto de Otto Bula, un excongresista implicado en casos de corrupción en Colombia. El excongresista fue detenido y acusado de recibir una comisión de 4 millones de euros por favorecer a Odebrecht en la concesión de una carretera. En su testimonio Bula informó que parte

---

<sup>103</sup> Comisión Especial Mixta de Investigación de los contratos del Estado con Odebrecht. Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP). Disponible en <<http://www.diputados.bo/etiquetas/odebrecht>>. Acceso el 19/02/2019.

<sup>104</sup> Comisión Especial Mixta de Investigación de los contratos del Estado con Odebrecht. *Op cit.*

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op cit.*, p. 19.

<sup>107</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b]. *Op cit.*

del dinero recibido como soborno “habría” terminado en la campaña presidencial de Juan Manuel Santos en 2014.<sup>108</sup>

Todavía se investiga la posible participación del consultor brasileño Duda Mendonça, detenido en la Operación *Lava Jato*, en la campaña de Óscar Iván Zuluaga. Según las investigaciones, Odebrecht habría pagado cerca de 1,4 millones de euros a Mendonça para asesorar en la campaña de Zuluaga.<sup>109</sup>

En 2017, la Suprema Corte de Colombia comenzó a evaluar si hay pruebas suficientes para abrir una investigación preliminar contra cuatro senadores y un diputado posiblemente beneficiados por operaciones y financiación de campañas irregulares.

Posteriormente, la Fiscalía General de Colombia concluyó, en unos documentos remitidos al Consejo Nacional Electoral (CNE), que Odebrecht financió las campañas presidenciales de 2014 del mandatario Juan Manuel Santos y de Óscar Iván Zuluaga.<sup>110</sup>

Según la Fiscalía, “en relación con las campañas presidenciales 2014-2018 Odebrecht asumió costes relacionados con las mismas y se pagaron desde el Departamento de Operaciones Estructurales”.<sup>111</sup>

La investigación comprobó que Odebrecht había firmado un contrato en febrero de 2014 con la sociedad panameña Paddington, vinculada a la empresa colombiana Sancho BBDO, por 900 mil euros, para realizar una encuesta de opinión en las principales ciudades de Colombia. “Esta contribución habría sido efectuada, según los directivos de Odebrecht, con el fin de lograr una aproximación con el Gobierno del presidente Santos”, aseguró entonces la Fiscalía colombiana.<sup>112</sup>

El Consejo Nacional Electoral (CNE) abrió una investigación sobre las referidas campañas presidenciales en la contienda de 2014, por la supuesta entrada de dinero proveniente de Odebrecht. En el caso de Santos, Roberto Prieto, quien trabajó como su gerente de campaña, reconoció que la compañía les había financiado de forma irregular en 2010.<sup>113</sup>

---

<sup>108</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b]. *Op cit.*

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017c]. “CNE archivó investigación sobre campaña Santos 2014 por caso *Odebrecht*”. Disponible en <<https://www.elpais.com.co/colombia/cne-archivo-investigacion-sobre-campana-santos-2014-por-caso-odebrecht.html>>. Acceso el 09/09/2018.

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> *Ibidem.*

<sup>113</sup> *Ibidem.*

El órgano electoral, sin embargo, determinó, en agosto de 2018, la caducidad del proceso que seguía contra algunos integrantes de la campaña del presidente Juan Manuel Santos en 2014, por el supuesto ingreso de aportes de Odebrecht a la misma.<sup>114</sup> Los magistrados del Alto Tribunal confirmaron la tesis jurídica que indica que el CNE tenía tres años para sancionar a los miembros de la campaña por estas supuestas faltas.<sup>115</sup>

Con esta decisión, que fue tomada a pocos días del fin del mandato del presidente Santos, se cierra la posibilidad de que se abra una investigación formal por una posible violación de los topes electorales y la financiación irregular.

Así que lo que se pasó en Colombia revela que la empresa y los políticos mantuvieron relaciones con el objetivo de violar las reglas de finanzas políticas con el fin de romper con la igualdad de oportunidades electoral y favorecer a los candidatos comprometidos con la empresa. La financiación se revertió en contratos ventajosos de cerca de 45 millones de euros.

Además, más allá de la violación a las normas de financiación, la prescripción de la pretensión punitiva con plazos cortos junto con la ineficiencia de los órganos de control impidió la persecución y responsabilización de los beneficiados y proveedores.

Ahora veremos la actuación de Odebrecht en Ecuador.

## **5. Caso Odebrecht en Ecuador**

Entre 2007 y 2016 la compañía pagó 30 millones de euros en ventajas indebidas a los agentes públicos ecuatorianos, cuantías relacionadas con un valor que beneficiaría a la compañía en más de 104 millones de euros.<sup>116</sup>

Por medio de sobornos la empresa conquistó obras como la Hidroeléctrica de Manduriacu, la Hidroeléctrica de Toachi Pilatón, la Refinería del Pacífico, el Poliducto Pascuales – Cuenca y el Proyecto Tránsito Daule Vinces.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017c]. *Op cit.*

<sup>115</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b]. *Op cit.*

<sup>116</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op cit.*, p. 19.

<sup>117</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019b]. “Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Ecuador”. Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-ecuador-29052019>. Acceso el 30/11/2019.

El vicepresidente de Ecuador, Jorge Glas, arrestado preventivamente, es sospechoso de recibir un soborno de Odebrecht para favorecer a la compañía brasileña en contratos con el gobierno ecuatoriano.<sup>118</sup>

Según el periódico brasileño “O GLOBO”, José Conceição dos Santos Filho, director de Odebrecht en Ecuador, afirmó que el empresario Ricardo Rivera, tío de Glas, sirvió como intermediario entre el director y el vicepresidente durante todos estos años. Por la colaboración el ejecutivo de Odebrecht informó de una serie de reuniones y negociaciones realizadas directamente con Glas. Una de las reuniones fue en 2014, justo en la oficina de la vicepresidencia de la República, momento en que Glas le pidió dinero para su campaña de ese año.<sup>119</sup> Santos Filho también delató el excontrolador general, Carlos Pólit, justamente el encargado de la investigación que llevó a la expulsión de Odebrecht en 2008 y, asimismo, el responsable por la revisión de la decisión, tras un soborno de más de 4 millones de euros.<sup>120</sup>

Ecuador envió cuatro solicitudes de cooperación a Brasil en el marco de la Operación *Lava Jato*, tres en 2017 y una en 2018, para obtener copias de los procedimientos judiciales o de investigación, realización de testimonios y quiebra de secreto bancario. Sin embargo, no hay negociación entre Brasil y Ecuador para formalización de un ECI.<sup>121</sup>

## 6. Caso Odebrecht en Perú

Fue en Perú donde el caso Odebrecht causó más daños políticos con la detención del expresidente Ollanta Humala; el suicidio del expresidente Alan García, poco después de tomar conocimiento de la orden de su detención; la condición de prófugo de la Justicia del expresidente Alejandro Toledo y la renuncia del entonces presidente, Pedro Pablo Kuczynski.

En el país andino entre 2005 y 2014 la compañía pagó más de 26 millones de euros en ventajas indebidas a los agentes públicos peruanos, para obtener contratos que

---

<sup>118</sup> CLARÍN. GRUPO CLARÍN [2017]. “Ecuador: detienen y envían a prisión al vicepresidente”. Disponible en <[https://www.clarin.com/mundo/ecuador-detienen-envian-prisionvicepresidente\\_0](https://www.clarin.com/mundo/ecuador-detienen-envian-prisionvicepresidente_0)>. Acceso el 05/08/2018.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019b]. “Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Ecuador”. Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-ecuador-29052019>. Acceso el 30/11/2019.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

beneficiarían a la compañía en más de 128 millones de euros.<sup>122</sup> La empresa empezó su internacionalización por Perú y participó en cerca de cuarenta proyectos durante diferentes gobiernos<sup>123</sup>.

La Fiscalía peruana solicitó 18 meses de prisión preventiva a Alejandro Toledo, presidente del país entre 2001 y 2006. El órgano fiscal acusa a Toledo de haber recibido 18 millones de euros en sobornos de Odebrecht, que habría sido favorecida en la contratación de la Carretera Interoceánica Sur entre Perú y Brasil.<sup>124</sup>

Los términos de la “Colaboración Eficaz” firmada en el marco de la Operación *Lava Jato* en Brasil presentaron detalles de las operaciones ilícitas de financiación de campañas. En la misma también hay reportes de pagos ilegales para que Odebrecht logre también la línea 1 del metro de Lima, el tramo de la carretera Vía Costa Verde, una carretera en Cuzco y otra en el estado de Carhuaz.<sup>125</sup>

El expresidente Ollanta Humala también se vio envuelto en el programa de Odebrecht. Luiz Antonio Mameri confirmó, en abril de 2018, que había autorizado a Jorge Barata, ejecutivo de la constructora en Perú, la entrega de 2,7 millones de euros para la campaña presidencial de Humala.<sup>126</sup>

En abril de 2017 Marcelo Odebrecht confesó ante la Justicia brasileña que la multinacional canalizó dicho fondo para el entonces candidato presidencial Humala. En febrero de 2018, Barata ratificó dicha donación. La Fiscalía peruana investiga a Humala y a su esposa, Nadine Heredia, quienes actualmente cumplen 18 meses de prisión preventiva por un presunto lavado de activos al haber gestionado una financiación ilegal del Partido Nacionalista durante las campañas electorales para las presidenciales de 2006 y 2011.<sup>127</sup>

Jorge Barata también afirmó que la empresa entregó cerca de 2,7 millones de euros a Keiko Fujimori para financiar la campaña presidencial de ambos en 2011.<sup>128</sup>

---

<sup>122</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op. cit.*, p. 22.

<sup>123</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019c]. “*Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Perú*”. Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-peru-29052019>. Acceso el 30/11/2019.

<sup>124</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b]. *Op. cit.*

<sup>125</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019c]. *Op. cit.*

<sup>126</sup> *Ibidem.*

<sup>127</sup> *Ibidem.*

<sup>128</sup> *Ibidem.*

Asimismo, fueron mencionados por Jorge Barata el ex viceministro de Comunicaciones Jorge Cuba Hidalgo y el expresidente Alan García, que también habría recibido dinero ilegal para su campaña.<sup>129</sup>

Pedro Pablo Kuczynski renunció al cargo de presidente de Perú tras la exposición de vídeos que mostraban intermediarios suyos negociando favores a cambio del apoyo contra el proceso de *impeachment* de 2017. En el mismo año Odebrecht reveló un pago de cerca de 700 mil euros a una empresa de consultoría de Kuczynski.

Se ve que en Perú la compañía también se aprovechó de debilidades reguladoras y de gobernanza anticorrupción para violar las normas de financiación con objetivo de desequilibrar la carrera electoral y elevar al poder candidatos comprometidos con sus ya conocidos proyectos de negocios.

Sin embargo, Perú envió 68 solicitudes de cooperación a Brasil en los últimos años, en el marco de la Operación *Lava Jato*, para, entre otros objetivos, obtener copia de la sentencia dictada, copias autenticadas de diversas declaraciones prestadas, informaciones sobre correo electrónico, romper el secreto de comunicaciones y lograr autorización para compartir el uso de pruebas en otros procedimientos. Hay, incluso, negociaciones para la formación de un ECI entre las autoridades de Perú y Brasil.<sup>130</sup>

## 7. Caso Odebrecht en Venezuela

El programa de Odebrecht tuvo amplio desarrollo en Venezuela. Entre 2006 y 2015 la compañía pagó cerca de 88 millones de euros en ventajas indebidas a los políticos, agentes públicos venezolanos y a sus intermediarios.<sup>131</sup>

Según las investigaciones del DOJ y la Operación *Lava Jato*, Venezuela es el segundo país en el que la compañía más ha invertido dinero en sobornos y financiación política ilegal para obtener y mantener contratos de obras públicas.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> LA VANGUARDIA. Barcelona: Grupo Godó [2018] “*Alan García, última víctima del caso Odebrecht en América Latina*”. Disponible en <[https://www.lavanguardia.com/internacional/461632818119/alan-garcia\\_odebrechtperu.html](https://www.lavanguardia.com/internacional/461632818119/alan-garcia_odebrechtperu.html)>. Acceso el 30/11/2019.

<sup>130</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019c]. “*Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Perú*”. Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-peru-29052019>. Acceso el 30/11/2019.

<sup>131</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op cit.*, p. 22.

<sup>132</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017d]. “*Los vínculos entre Maduro y Odebrecht que aceleraron la huida de la fiscal rebelde de Venezuela*”. Disponible en <[https://elpais.com/2017/08/19/america/1503172609\\_719210.html](https://elpais.com/2017/08/19/america/1503172609_719210.html), 20 de agosto de 2017>. Acceso el 30/11/2019.

Euzenando Prazeres de Azevedo, director de Odebrecht en Venezuela, habría comandado una red de financiación multipartidaria, pero siempre ilegal, según la legislación venezolana sobre la materia, a favor de decenas de candidatos.<sup>133</sup>

Odebrecht disfrutó de la posibilidad de contratación directa con el gobierno venezolano, sin la necesidad de participar en licitaciones, de acuerdo con la ley contractual pública venezolana, que permite la contratación de un contratista sin licitación siempre que exista un acuerdo de cooperación técnica con el país de origen de la empresa. Brasil y Venezuela tienen un pacto de cooperación como este desde 1992. De esta manera Odebrecht fue contratada para hacer, de forma directa, es decir, sin licitación, 32 obras en Venezuela.<sup>134</sup> La contratista llegó a tener trece proyectos acusados de súper facturación en el país, según la exprocuradora general de la República de Venezuela, Luisa Ortega Díaz.<sup>135</sup>

El marco regulatorio venezolano autoriza donaciones de empresas, pero prohíbe traspasos originados de empresas extranjeras, de acuerdo con el Art. 9 del Reglamento n.º 5 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, de 31 de julio de 2009. A pesar de esto, Euzenando Azevedo relató en su colaboración que siempre fue buscado por gobernadores, alcaldes y parlamentarios municipales para lograr donaciones sin registros.<sup>136</sup> En 2013 Odebrecht financió directamente las campañas de Nicolás Maduro, con más de 30 millones de euros, y de Henrique Capriles, con cerca de 12 millones de euros.<sup>137</sup>

En Venezuela, como en los demás países analizados, la empresa transgredió el sistema regulatorio con el objetivo de poner en curso la agenda de Odebrecht. Aquí, más grave, hay importantes indicios de fragilidad democrática que se alimenta de agendas de corrupción.

En el plano de la cooperación internacional, Venezuela envió solo una solicitud de cooperación a Brasil, en el marco de la Operación *Lava Jato*, para obtener acceso a informaciones y testimonios.<sup>138</sup>

---

<sup>133</sup> O GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2017]. *Op cit.*

<sup>134</sup> *Ibidem.*

<sup>135</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019d]. “Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Venezuela”. Disponible en <<https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-venezuela-29052019>>. Acceso el 30/11/2019.

<sup>136</sup> O GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2017]. *Op cit.*

<sup>137</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019d]. *Op cit.*

<sup>138</sup> *Ibidem.*

Este es el panorama de la actuación de Odebrecht en Sudamérica. Como los medios de comunicación destacan, se trata del mayor escándalo de América del Sur, cuya severidad requiere una homogeneidad reguladora regional, comprehensiva y efectiva para la protección transnacional de los procesos políticos, de la integridad, de la democracia y del desarrollo inclusivo en la región.

A continuación, verificaremos, a partir de los hechos presentados, las debilidades regulatorias de los sistemas de los países afectados que permitieron una práctica de corrupción política de tales proporciones.

## **II. PODERES SALVAJES Y LA DEBILIDAD REGULATORIA DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO**

Tras el conocimiento del modelo operacional de Odebrecht, analizaremos ahora las fallas regulatorias presentes en la región que permitieron el avance de la estrategia de la empresa para obtener ventajas indebidas a través de la financiación política. Aquí, además, pues son temas íntimamente asociados, nos proponemos a analizar los presupuestos teóricos que informan la crisis de deslegitimación política en la región.

El objetivo de los sistemas de regulación de finanzas políticas es, en síntesis, controlar las relaciones entre poderes políticos y económicos, que pueden convertirse en salvajes caso no sean bien controladas, para evitar comportamientos nocivos, fomentando un entorno normativo de igualdad de oportunidades y transparencia en la captación y aplicación de los recursos necesarios a los procesos político-democráticos. En otras palabras, la regulación aquí planteada desarrolla y realiza la voluntad constitucional sobre esos temas de igualdad electoral y probidad en la gestión de la cosa pública en los gobiernos, íntimamente conexos.

Los sistemas sudamericanos de regulación de financiación privada, en general, se limitan a establecer algunas prohibiciones para ciertos tipos de aportes, limitaciones a otros tipos, algunas reglas de rendición de cuentas con pocos puntos de evidenciación y normas que dan poca visibilidad a los estados financieros de los partidos y cuentas de campaña. Además, las reglas del sistema de regulación de la financiación privada (SFP)

no están conectadas al sistema de integridad y persecución de corrupción política (SACP).

De lo anterior podemos concluir que los sistemas nacionales comparados entre sí, aunque puntualmente distintos, fueron todos incapaces de prevenir el desempeño corruptor de Odebrecht. Desde el caso concreto, reparamos que los sistemas reguladores de los países examinados han fracasado en el propósito de prevenir estrategias de acceso al poder por medio de financiación política.

Carles Ramió y Miquel Salvador plantean que uno de los problemas de la región es la débil institucionalización de sus organismos públicos, políticos y administrativos, es decir, la falta de consolidación de las “reglas del juego”, el hecho de que no sean ni compartidas ni aceptadas por los actores implicados.<sup>139</sup>

Para la mejor comprensión de lo que llamamos “debilidad regulatoria”, el análisis se desplegará a partir de aspectos específicos que representan los grandes retos regulatorios en términos de la financiación política y gobernanza anticorrupción, todos estrechamente relacionados entre sí: desigualdad en la competencia electoral, abuso del poder económico y mediático, financiación con dinero ilícito y corrupción política.

Estos cuatro conceptos, todos presentes en el caso Odebrecht, están intrínsecamente relacionados con el tema de las finanzas políticas, pero es necesario mejor ordenarlos para una comprensión más específica sobre lo que son y las relaciones entre ellos.

Así que primero vamos a conceptualizar aisladamente los cuatro fenómenos para, después, establecer relaciones entre los mismos.

## **1. Desigualdad en la competencia electoral**

La máxima aristotélica de que la igualdad es tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales no es suficiente para enfrentar el tema de la igualdad, sobre todo la igualdad de oportunidades ante la escasez en un mundo plural y mutante como en los días de hoy. En la mayoría de las constituciones democráticas en vigor, incluso todas de los países en análisis, hay mención a tal principio, pero la dificultad está en establecer su contenido jurídico en el momento de su aplicación.

---

<sup>139</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005. p. 24

Este principio está dirigido tanto al ejecutor de la ley como al propio legislador.<sup>140</sup> Así que el regulador está sujeto al deber de garantizar un trato equitativo a las personas y en el momento de regular situaciones, o estimular o inhibir conductas.

El principio de la igualdad tiene una ramificación específica y estructurante en el ámbito electoral, el multimencionado “principio de la igualdad de oportunidades electorales”. Esa estructuración específica del principio impone al legislador y a los demás aplicadores de la ley electoral la obligación de garantizar un “campo de juego nivelado” entre los competidores electorales y, así, la mayor autonomía posible de los poderes políticos ante los poderes económicos, con el fin de que el principio democrático se quede preservado.<sup>141</sup>

De ahí que la igualdad en la competencia electoral es un principio de especial importancia al modelo concurrencial de democracia. De acuerdo con el derecho al sufragio universal e igualitario, basado en el principio de igualdad en las elecciones, cada ciudadano tiene un voto y cada voto tiene el mismo peso para expresar la voluntad colectiva. Este principio se debilita, y se convierte en desigualdad en la competencia electoral, cuando el sistema de financiación permite a los más ricos asumir mayor poder electoral a través de su capacidad para financiar campañas, en comparación con los que solo son capaces de influir en el proceso electoral con sus votos.<sup>142</sup>

Los sistemas de financiación afectan a la igualdad de oportunidades entre los candidatos en una elección, ya que, como se ha explicado anteriormente, las asimetrías en el acceso a los recursos de campaña repercuten en la equidad en el ejercicio del derecho de acceso al poder e, incluso, se refleja en el propio ejercicio del poder. En los casos en que el acceso asimétrico es la regla, los candidatos no compiten en pie de igualdad<sup>143</sup>, lo que fue claramente observado en el caso Odebrecht.

Sobre el principio de igualdad como norma esencial del sistema democrático, enseña Sánchez Muñoz que “la democracia puede explicarse como el sistema en el que todos los miembros de la comunidad política tienen una capacidad de influencia potencialmente igual en las decisiones comunes”. Como resultado, hay que construir un

---

<sup>140</sup> DE MELLO, Celso A. B. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 33

<sup>141</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate*. En *Revista española de derecho constitucional*, v. 33, n. 99, p. 161-200, 2013, p. 190

<sup>142</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 73.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 73.

sistema electoral con libertad de elección, es decir, libre de influencias indebidas sobre el electorado.<sup>144</sup>

De otro lado no se puede olvidar el tema de la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos representativos, reflejado en lo que Sánchez Muñoz llama de “igualdad de armas o de oportunidades en la competición electoral”; que se concretiza con la introducción de limitaciones a las aportaciones privadas a los partidos, complementadas por la financiación pública para promover condiciones más equitativas en la competición electoral.<sup>145</sup>

Nos ocuparemos en esta investigación, por razones metodológicas ya explicadas, de los aspectos garantizadores de la igualdad electoral con enfoque en la financiación privada, sin dejar de reconocer que la financiación pública es medida afirmativa esencial al efectivo alcance y concretización del principio.

Así, en cuanto a la financiación privada, las limitaciones de los ingresos pueden contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades en la medida que reducen situaciones de superioridad económica que generan una ventaja abusiva para uno de los competidores electorales. Como se ha dicho, y visto en el caso Odebrecht, dicha ventaja puede ser fruto de la peligrosa colusión entre los poderes económicos y los poderes políticos.<sup>146</sup>

Considerando que el abordaje aquí propuesto se ocupa de la relación entre donantes y políticos desde antes de la elección hasta después del mandato electivo, asimilamos las enseñanzas de José Luis García Guerrero, para quien este principio no debe operar solo en las campañas electorales, aunque es más enfático en este periodo.<sup>147</sup>

Aquí entra el tema de la financiación de sus actividades no electorales, incluso de sus entidades de apoyo, científicas, etc., que están en la raíz de sus funciones democráticas y no pueden escapar del debate de la exigencia de mantenimiento de la equidad.

---

<sup>144</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2013). *Op cit.*, p. 164

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>147</sup> GARCÍA, José Luis Guerrero. *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*. En *Revista de estudios políticos*, n. 70, p. 143-184, 1990, pp. 171-173

## 2. Abuso del poder económico y mediático

Además de la igualdad de voto, es esencial para la permanencia del principio democrático garantizar, con vigor, la libertad de formación de opinión del electorado.

Lauro Barreto<sup>148</sup> expone ese tema con acierto:

*“Podemos concluir que los resultados de las elecciones de hoy no reflejan la voluntad / voto de los ciudadanos, sino solo el resultado de la combinación de fuerzas y medios de presión que cada grupo político o de interés puede agrupar en torno de sus objetivos y candidatos. Además, el grado actual de eficiencia e impunidad de las presiones derivadas del abuso de poder está tan presente en nuestra realidad política electoral que es necesario repensar incluso la validez de los conceptos de democracia que tenemos en cuenta”.*  
(traducción nuestra)

La cuestión de la influencia del poder económico es un factor que no puede ser determinante en la disputa electoral, como se ha aludido en el apartado anterior, de acuerdo con las lecciones de Sánchez Muñoz y otros. Sin embargo, resulta que el tema es un problema generalizado en las democracias contemporáneas<sup>149</sup>, y especialmente preocupante en los países analizados, como se ha visto en el caso Odebrecht.

El abuso del poder económico está presente en la ayuda concreta de cualquier naturaleza a una campaña, partido o candidato, estimable en efectivo, que supere los límites previamente determinados por las normas electorales, derivable del método más simple y tradicional o de la técnica más sofisticada y moderna<sup>150</sup>, potencialmente capaz de alterar el resultado de las elecciones<sup>151</sup>, porque arremete contra el equilibrio de la competencia electoral.

En los casos en los que el origen de los recursos para la financiación de actividad política es lícito (las aportaciones de origen ilegal serán abordados posteriormente), pero en un montante abusivo y desequilibrante, las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, capturar la toma de decisiones por parte de los agentes con poderes decisorios. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de cómo se establece la red de influencias

---

<sup>148</sup> BARRETO, Lauro. *Escrúpulo e poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 15.

<sup>149</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo horizonte: Editora Forum, 2010, pp. 41-44.

<sup>150</sup> GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições: Meios de Coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 18.

<sup>151</sup> Acórdão TSE 4.410, juzgado en 16.09.2003

mercado-gobierno, de la transparencia con que se manejen los recursos y del grado de discrecionalidad con que operen los tomadores de decisión.<sup>152</sup>

Es importante resaltar que la configuración del abuso del poder económico es comúnmente disimulada en la contabilidad y rendición de cuentas electorales, no registrando los valores que superan los topes determinados por la regulación electoral. Esa técnica de gestión no registrada de donaciones no oficiales, que sobrepasan los límites legales, es habitualmente llamada de “caja 2” o “caja b”.

Además, para configurarse un abuso de poder económico se requiere la potencialidad del uso de esos recursos de alterar el resultado de la elección.<sup>153</sup>

A su vez, el abuso de poder mediático es una variable específica del abuso del poder económico, un desequilibrio con base en el poder que un determinado grupo tiene de difundir, en situación de ventaja indebida, su mensaje político. Habermas<sup>154</sup> plantea las relaciones entre los medios de comunicación y la esfera política, analizando cómo la forma del abordaje de determinados temas de interés público influye en la comprensión del público de los problemas, incluso en favor de intereses privados.<sup>155</sup> De una manera semejante, Loewenstein enseña que el mensaje político, difundido o no por una propaganda política oficial, es el uso de “técnicas de representación para conducir hacia los objetivos de los que la manejan, la mentalidad y la conducta de aquellos a los que va dirigida”.<sup>156</sup>

La propagación del mensaje político puede ser para el convencimiento del electorado en favor o en contra de una agenda política o para la construcción o deconstrucción de la reputación de un candidato. Además, el mensaje puede ser difundido por medio de propaganda política oficial o por medio de propaganda política disimulada, de varias formas, por ejemplo, mediante una cobertura mediática parcial y desequilibrada. En todos los casos se necesita de dinero, así que el abuso del poder económico y mediático, aunque distinguibles y regulables de maneras separadas, son indisociables.

---

<sup>152</sup> ZOVATTO, Daniel. *El financiamiento político en América Latina*. En *Studia Politicæ*, n. 40, p. 7-52, 2017, p.15.

<sup>153</sup> Acórdão TSE 4.410, juzgado en 16.09.2003

<sup>154</sup> HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Tradução: Flavio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.249.

<sup>155</sup> OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. En *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 782-788.

<sup>156</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976, p. 412-414.

Considerando la fluidez del tema regulado y el sinfín de posibilidades de violar la regulación que sea, Joel José Cândido trabaja el tema del control del abuso del poder mediático por medio de principios. Así que sugiere, entre otros, un “principio de responsabilidad”, por el cual los partidos, los candidatos y demás involucrados responden solidariamente por los abusos y el “principio del control judicial de la propaganda”, por el cual preconiza la exclusividad de un órgano judicial para control, aplicación de la regulación y ejercicio del poder de policía sobre la propaganda política, explícita o implícita.<sup>157</sup>

### **3. Financiación política con dinero ilícito**

La financiación política con dinero ilícito es el uso de bienes fruto de actividades ilegales, estimables en efectivo, como fuente de pago de despesas de acción política.

Uno de los mayores riesgos de la región es la posibilidad de que el narcotráfico impregne las instancias políticas para desarrollo de sus negocios y con garantías de impunidad. Los casos de las campañas de los expresidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia<sup>158</sup> y Ernesto Samper en Colombia son ejemplos notables de la penetración del narcotráfico en las campañas políticas en la región.<sup>159</sup>

Sin embargo, los riesgos del uso de dinero de origen ilícito en la política van más allá de situaciones relacionados con el narcotráfico. La financiación por medio de rentas originadas de grupos paramilitares y, sobre todo, de la corrupción merecen la misma atención.

En Colombia campañas de alcaldes y diputados fueron financiadas por organizaciones paramilitares en la última década. En Brasil hubo grandes operaciones de financiación ilegal con uso de dinero de corrupción en las campañas de los expresidentes Fernando Collor de Mello, Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rouseff. En Argentina, el tema se ilustra con el envío secreto de más de 720 mil euros en una

---

<sup>157</sup> CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. São Paulo: Edipro, 2004, p. 150

<sup>158</sup> DEL CASTILLO, Pilar; ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La financiación de la política en Iberoamérica*. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 35.

<sup>159</sup> ULLOA, Fernando Cepeda. *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Bogotá: Ecoe Ediciones, 2011, p.211

maleta procedente de Venezuela a la campaña de la expresidenta Cristina Kirchner, entre otros ejemplos de uso de dinero sucio en la política.<sup>160</sup>

Hay de comprender bien la secuencia de los hechos para una mejor regulación. Un grupo de delincuentes logra resultado económico como fruto de una actividad ilícita y parte de ese recurso económico es aportado a una campaña. Ese camino es especialmente sencillo en los sistemas que admiten donaciones anónimas. A su vez, en aquellos sistemas que no las admiten, los beneficiados conocen el donante, si bien, no necesariamente, conocen este origen ilícito de la donación.

Sin embargo, incluso en los casos en que las campañas beneficiadas no están involucradas en el origen ilegal de la donación o no saben de su origen irregular, cuando voluntariamente aceptan recibir valores de un esquema criminal, terminan, aunque sin saber, reintegrando los recursos al sistema económico formal en provecho, aunque indirecto, de los criminales.

De ahí que los sistemas que permiten donaciones anónimas sean más vulnerables a estos riesgos. En los demás sistemas, donde se conoce el donante, es imprescindible exigir de los partidos y campañas deberes de cuidados sobre los recursos que reciben, para que no faciliten o sean partícipes de lavado de activos.

Además, hay casos más graves, donde las campañas, los políticos o los partidos conscientemente aceptan pagos de origen ilícito. O aun peor, situaciones en que los partidos o políticos beneficiados están involucrados en las propias actividades delictivas que abastecen sus campañas electorales.

#### **4. Corrupción política**

Para la comprensión más profundizada de lo que es corrupción política<sup>161</sup> seguiremos el método propuesto por Manuel Villoria Mendieta, por lo cual podemos comprender la modalidad desde sus distinciones de otros tipos de corrupción.

Según el autor, la corrupción política puede diferenciarse del resto por la naturaleza de sus autores, es decir, sería la que realizan los políticos electos. En otras palabras, sería el incumplimiento del deber posicional de los líderes políticos. Sin embargo, tal distinción tiene fragilidades, como excluir del concepto agentes no electos

---

<sup>160</sup> ZOVATTO, Daniel. *Op cit.*, p.15

<sup>161</sup> Sin desconocer todos los problemas epistemológicos que cercan el tema de la conceptualización de la corrupción, como se ha planteado en la Introducción de este trabajo.

capaces de corrupción a gran escala, como los jueces de tribunales superiores o como no lograr separar dónde termina y empieza las corrupciones políticas y administrativas, lo que no aportaría gran ayuda para una distinción válida de otros tipos de corrupción.<sup>162</sup>

Vale repetir que la separación de la corrupción de los políticos y la administrativa es imposible, donde se da una se da la otra.

Siguiendo al autor, frente a la opción subjetiva, otra posibilidad sería una distinción por el fin que se persigue. Así, la corrupción política sería aquella que se refiere a las actuaciones dirigidas a la adquisición y mantenimiento del poder político por medios ilegítimos. Aquí también la distinción sufre limitaciones, ya que es demasiado dependiente del concepto de política subyacente.<sup>163</sup>

Así que el autor elige la distinción por el bien esencial dañado, que no es otro que la propia política.<sup>164</sup>

Profundizando en la distinción, Villoria establece que en la corrupción empresarial el bien esencial dañado es la eficiencia y la confianza en el mercado; en la corrupción administrativa sería la eficacia en la consecución del interés general, mientras que en la corrupción política lo que se daña es la legitimidad de la política.<sup>165</sup>

En la corrupción política se está dañando la política porque se olvida su razón de ser y porque se incumplen los principios en que se fundamenta este instrumento de concertación y diálogo para la resolución de problemas comunes.<sup>166</sup>

Es necesario resaltar que la corrupción política exige el ejercicio ilícito del poder público en perjuicio del administrado cuando interviene la oferta económica de un tercero. Todo lo que no sea eso implicará falta de ejemplaridad o de ética política, pero no una conducta corrupta.<sup>167</sup>

Conceptuados los fenómenos observados en el caso concreto de forma aislada, vamos en adelante a establecer conexiones entre ellos.

---

<sup>162</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta. *La corrupción política*. Madrid: Síntesis, 2006, p. 101.

<sup>163</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 103-104.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>167</sup> DE LA MATA BARRANCO, Norberto Javier. *La lucha contra la corrupción política*. in Revista electrónica de ciencia penal y criminología, n. 18, 2016, p. 4.

## **5. Conexiones entre los factores de deslegitimación política electorales y poselectorales**

Abuso del poder económico y mediático, desigualdad en la competencia electoral y financiación con dinero ilícito son situaciones vulneradoras directamente relacionadas con la salud del proceso político-electoral que, una vez contaminado por tales circunstancias, dará paso a un poder electo ilegítimo.

En cambio, la corrupción política está relacionada principalmente con el momento siguiente, el poselectoral, es decir, con el gobierno ya electo y en movimiento, alejándose del interés público con el objetivo de promover intereses específicos, de manera sistémica o puntual.

En el caso Odebrecht se constató que la empresa contribuyó a las campañas para desequilibrar la igualdad de oportunidades, utilizando recursos lícitos, pero más allá de lo permitido por la legislación electoral a través de aportes no contabilizados (“caja 2”) o por medio de dinero sucio obtenido de operaciones ilegales (de contratación pública directa irregular, dirigida o sobrevalorada), para que ascendiera al poder justo el candidato que garantizaría, en el momento siguiente, durante el mandato, ventajas sistémicas o específicas en favor de la empresa.

El abuso del poder económico o el uso del dinero ilícito, o ambos combinados, como en el caso Odebrecht, son métodos para violar los sistemas regulatorios de financiación privada de la política (SFP), utilizados para desequilibrar la competencia electoral y elevar al poder justo al candidato comprometido con el proveedor de la situación de ventaja competencial y su proyecto de corrupción política.

Así que el abuso del poder económico y la financiación con dinero ilícito mantienen una relación de instrumentalidad con la desigualdad de oportunidades electoral.

Los recursos para permitir la situación de ventaja competitiva obtenida por el competidor electoral regresarán al proveedor de ventajas, el donante, en el momento siguiente, después de la elección. Con la asunción del beneficiado al poder, el retorno de la inversión se da a través de beneficios de lo más variados, dependiendo de la naturaleza del proveedor, usualmente una empresa suministradora del Estado, como Odebrecht.

El retorno de la ventaja al proveedor, que se configura precisamente como el rescate de su inversión, además de la muy común adjudicación viciada de contratos públicos de grandes valores, también puede ser a través de facilidades tributarias (principalmente exenciones fiscales), préstamos ventajosos de bancos públicos de fomento, venta de activos públicos por debajo de los precios de mercado, juicios favorables en procesos administrativos sancionadores de actividad empresarial incorrecta, inspecciones suavizadas de su actividad (o endurecidas a la actividad del competidor), decisiones regulatorias beneficiosas en el caso de las empresas concesionarias de servicios públicos o sometidas al poder de policía en razón de sus actividades, *etc.*

Sin embargo, regionalmente, se observa que la situación más común es el rescate de la financiación por medio de grandes contratos públicos corrompidos en favor del donante.<sup>168</sup>

La Fiscalía suiza, en un comunicado de prensa, tras la colaboración eficaz de la compañía con el mencionado órgano de control, mencionó cálculos según los cuales Odebrecht alcanzó, en promedio, por lo menos 4 veces cada 1 unidad pagada en un soborno.<sup>169</sup>

Otra ilustración: Odebrecht, en un único contrato logístico con Petrobras, pagó un soborno para obtenerlo de 17 millones de euros y facturó, aproximadamente, 175 millones de euros con este contrato, cuyo valor había sido destinado a las campañas de PT que, posteriormente, proporcionó más contratos de esta calidad a la compañía y así sucesivamente.<sup>170</sup>

Los procedimientos electivos con una garantía puramente formal de igualdad competitiva proporcionan el adelanto del abuso del poder económico, que busca precisamente deshacer este equilibrio y elevar al poder a los candidatos beneficiados por el desequilibrio y comprometidos con los consecutivos proyectos de captura política y corrupción.

Los corruptores necesitan corruptos en el poder, los cuales, para alcanzarlo, requieren procedimientos electorales incapaces de garantizar la igualdad de

---

<sup>168</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b], *Op cit.*

<sup>169</sup> O GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2016]. “Odebrecht lucrava 4 milhões a cada 1 milhão pago em propina, diz MP Suíço”. Disponible en <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lavajato/noticia/odebrecht-lucrava-4-milhoes-a-cada-1-milhao-pago-em-propina-diz-mp-suico.ghtml>>. Acceso el 13/07/2018.

<sup>170</sup> CAPERS; WEISSMAN. *Op cit.*, p. 18.

oportunidades. Cuando son elegidos, necesitan todavía de sistemas débiles de gobernanza, de baja institucionalidad.

Así que los procedimientos electorales incapaces de garantizar la igualdad de oportunidades y los sistemas de gobernanza anticorrupción política (SACP) débiles son una combinación fatal, un ambiente extremadamente atractivo para corruptores que usarán el abuso del poder económico para alimentar a los candidatos comprometidos con sus proyectos de captura y corrupción.

Por lo tanto, la relación entre la desigualdad de las oportunidades electorales, el abuso del poder económico y la corrupción política es, de tal manera, indisoluble.

Los procedimientos electivos que garantizan materialmente la igualdad de oportunidades, especialmente al inmunizarlo de los efectos del abuso del poder económico de los donantes, son el instrumento esencial para validar una democracia representativa. Así, un procedimiento en estos términos evita que, detrás de una pseudodemocracia, se escondan proyectos de corrupción como el que se aborda en este Capítulo.<sup>171</sup>

Como se ha dicho, para que corruptos y corruptores mantengan sus proyectos ilegítimos de poder y enriquecimiento ilícito, necesitan, respectivamente, posiciones con potestad y relaciones con el poder público. Por tanto, ambos, en colusión, buscan medidas que permitan que los agentes corruptos se perpetúen en espacios que puedan consumir sus acciones, en detrimento del principio democrático y de los instrumentos de validación de la democracia representativa.<sup>172</sup>

Así, tautológicamente, el abuso del poder económico y los esfuerzos por mantener los procedimientos electorales con meras garantías formales de igualdad corrompen los procesos electorales, mientras que los procesos electorales así ensuciados conducen al poder a agentes malintencionados, comprometidos con sus proveedores, acercándose a un mandato imperativo y alejándose de la democracia representativa.<sup>173</sup>

Desde el punto de vista de la gobernanza, aquí entendida como “las reglas del juego” en las relaciones público-privadas<sup>174</sup>, pasa lo mismo. La relación entre la corrupción y un sistema de gobernanza ineficiente, sobre todo aquel relacionado con los

---

<sup>171</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 29.

<sup>172</sup> GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge; SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, 2008, pp. 22-24.

<sup>173</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op cit.*, p. 25.

<sup>174</sup> MAYORGA, Fernando; CÓRDOVA, Eduardo. *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. En América Latina-Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007., p. 19.

esfuerzos de prevención de la corrupción, es tautológica, es decir, la “política de la corrupción” busca engendrar un sistema de gobernanza pública ineficiente, mientras que la gobernanza pública ineficaz facilita la práctica de la corrupción. Es difícil cambiar esa relación con políticos y sus proveedores imbuidos en el mantenimiento de este estado de cosas.

Rogério Alves<sup>175</sup> sintetiza bien esta idea, demostrando que la debilidad democrática facilita la propagación de la corrupción aprovechando las limitaciones de los instrumentos de control, la falta de mecanismos capaces de mantener la administración adscrita a la legalidad, la arbitrariedad del poder y la consecuente supremacía del interés de los titulares de potestad pública en el anhelo colectivo. Donatella Della Porta, muy perspicazmente, llama a ese ciclo vicioso “administración ineficaz-corrupción-administración ineficaz”.<sup>176</sup>

En esa línea de pensamiento se puede añadir Garzón Valdés, para quien la elección de los decisores públicos de si respetar o vulnerar el sistema normativo se suele resolver mediante una adhesión retórica al sistema y, concomitantemente, al subsistema de corrupción basado en una red de complicidad que procure el silencio y el disimulo.<sup>177</sup> En ese sentido, no es raro incluso que autoridades con la potestad de combatir a la corrupción, como fiscales, miembros de contralorías y tribunales de cuentas estén involucradas en hechos de corrupción, en una inverosímil situación de “corruptos contra la corrupción”.

De acuerdo con esa relación, es posible concluir que la corrupción, para existir y permanecer, requiere de una organización burocrática ineficiente y poco transparente<sup>178</sup>. Tales modelos administrativos desprecian los pilares de la transparencia administrativa, a saber, la publicidad de sus acciones, la motivación de las decisiones y la promoción de la participación popular en los destinos comunitarios.<sup>179</sup>

Della Porta concluye que los costes de la actividad política aumentarán por la ampliación permanente de la compra de votos y el clientelismo político, forzando a los políticos a buscar incentivos materiales para invertir más en la lucha por el ascenso al

---

<sup>175</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério. *Op cit.*, p. 11.

<sup>176</sup> DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*. En *Political studies*, v. 45, n. 3, p. 516-538, 1997, pp 521-522.

<sup>177</sup> GARZÓN, Ernesto Valdés. *Acerca del concepto de corrupción*. En *Claves de razón práctica*, n. 56, p. 26-39, 1995, p. 29.

<sup>178</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 31.

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 34.

poder. La necesidad de comprar más votos o los costes para formación de redes clientelares incentiva la búsqueda de financiación ilegal. Así que el empleo del soborno para la compra de votos y montaje de las máquinas clientelares tornan a los políticos más competitivos electoralmente. Cuando se añade a esa trama recursos del crimen organizado a cambio de ventajas y protección de sus actividades, alerta Della Porta, la crisis de legitimidad democrática es aún más grave.<sup>180</sup>

La comprensión de las relaciones entre la desigualdad en la competencia electoral, el abuso del poder económico y mediático, la financiación con dinero ilícito y la corrupción es el camino para reflexionar sobre las soluciones que puedan corregir estos desarreglos en la democracia.

Sin embargo, un procedimiento electivo que garantice efectivamente la igualdad no resuelve, de forma aislada, los problemas de corrupción si no hay un régimen eficiente de gobernanza agregado. Hay que pensar en esos dos sistemas en clave de un sistema único.

Incluso si un candidato limpio, independiente de fuerzas económicas perniciosas, alcanza al poder, un régimen ineficiente de gobernanza será conveniente para los corruptos, puesto que, a lo largo del mandato, en algún momento, le lanzarán estrategias de captura. Aunque ese candidato haya comenzado su mandato marchando por el camino de la probidad, posteriormente, tras estrategias de captura exitosas, se unirá a proyectos de corrupción.

Por otra parte, aunque exista un sistema de gobernanza eficiente, pero un procedimiento electivo puramente formal para garantizar la igualdad de oportunidades, este modelo conducirá a la corrupción política y su indisoluble corrupción administrativa<sup>181</sup>. Es que, aunque haya un régimen de gobernanza bien ajustado, el procedimiento electivo corrupto llevará al poder a un competidor ya predispuesto a ejecutar proyectos de corrupción, aunque un buen régimen de gobernanza torne su tarea más difícil, pero nunca imposible.<sup>182</sup>

En este escenario, de corruptos electos financiados por corruptores, no se ve raro una legislación circular autorreferente que concibe reformas en el sistema de gobernanza, para flexibilizarlo, desinstitucionalizarlo, hacerlo menos eficiente, bajo

---

<sup>180</sup> DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *Op cit.*, pp. 524.

<sup>181</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta. *Op cit.*, p. 103

<sup>182</sup> BEGOVIC, Boris. *Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. En* Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina, v. 26, 2005, p.37.

discursos políticos retóricos, generalmente relacionados con la economía de los recursos públicos.

Ningún marco reglamentario aisladamente considerado asegurará la observancia de la regulación financiera de la política. La situación es especialmente complicada si consideramos que las leyes reguladoras que controlan y forman el sistema político deben ser aprobadas, justamente, por los propios políticos.

Particularmente en Brasil las principales reformas políticas se dieron en el ámbito del Poder Judicial, a través del control de constitucionalidad, siempre con constante reacción (efecto *backlash*) de la clase política<sup>183</sup>, como, por ejemplo, la declaración de inconstitucionalidad del dispositivo de la Ley Electoral que permitía la donación de empresas, seguida de un nuevo proyecto de ley que la permitía, una vez más, la creación del fondo especial de campaña, la minireforma política de 2019, etc.

La legislación sobre financiación política no puede estar aislada de la relación entre donante y beneficiario, que tiene dos rasgos que son a menudo ignorados, por lo menos en los ordenamientos aquí planteados. Primero, la relación no termina con la elección, más bien esas relaciones empiezan antes de las elecciones, se estrechan a lo largo de las mismas y permanecen después, a lo largo del mandato. Segundo rasgo, esas relaciones no se limitan a los fenómenos típicamente tratados por el Derecho Electoral, es decir, la relación “donante y político/partido beneficiado” se explyea sobre muchas otras cuestiones, hechos, negocios, relaciones y decisiones del Poder Público, por tanto, no puede ser regulada sin tener en cuenta este contexto.

Consecuentemente, la solución que se base solo en el procedimiento electoral, o solo en la gobernanza con enfoque anticorrupción será incompleta. Es necesario pensar en el enlace “donante y político/partido beneficiado” de manera macro y duradera, desde antes de la elección, a lo largo del mandato e incluso después de ello. Para centrarse en la prevención y la lucha contra la corrupción política, las herramientas electorales deben ser armónicas y complementarias a los instrumentos de gobernanza en una visión continua, ya que la unión “donante y político/partido beneficiado” es también sin interrupciones, mientras dure el proyecto de corrupción.

Es necesario, de tal manera, desarrollar un sistema de financiación política alineado al sistema de gobernanza, para que el ciclo de poder, desde antes de su inicio hasta después de su fin, sea inmune a las estrategias de corrupción de la potestad pública.

---

<sup>183</sup> MARMELSTEIN, George. *Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial*. En *Direito, complexidade e globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 153.

Este modelo actuaría desde antes del inicio del ciclo, a través de un sistema eficiente de regulación de las finanzas políticas; a lo largo del mandato, con un sistema de gobernanza con enfoque en prevención y punición de la corrupción; hasta después del final del mismo, ocupándose de temas de control de conflicto de intereses (las comunes “puertas giratorias”) y *accountability* de los actos de gobierno y de gestión.

Además, las regulaciones y normas de conductas que se refieran a la financiación privada y la corrupción política deben ser complementadas por un efectivo régimen sancionador en caso de incumplimiento, verdaderamente aflictivo (aunque no necesariamente penal) y con desincentivos financieros, políticos y reputacionales capaces de desestimular tales conductas. Asimismo, hay que alcanzar a todos los involucrados en la cadena corruptiva, agentes públicos o privados, incluso las personas jurídicas.

Este régimen integrado y holista de herramientas electorales, de gobernanza y sancionatorios, asimismo, debe componer una red regional, especialmente teniendo en cuenta la naturaleza de los grandes corruptores, por supuesto, las empresas multinacionales, como Odebrecht. Los grandes corruptores operan de manera transfronteriza, así que sistemas nacionales cooperados, que actúen en concertación, tienden a ser más eficaces.

Estas fueron las consideraciones juzgadas pertinentes al seguimiento de este trabajo, sobre las relaciones entre la ordenación de las finanzas políticas y las normas de gobernanza puestas en los países analizados y la ocurrencia sistémica de desigualdad en la competencia electoral, abuso del poder económico y mediático, financiación con dinero ilícito y corrupción política en el enredo sudamericano.

A partir de las lecciones del caso Odebrecht es posible, conociendo los sistemas en un plan general, reconocer que fracasaron porque presentan normas formales de igualdad de oportunidades, insuficientes herramientas de gobernanza, poca o ninguna conexión entre herramientas de control electoral y de gobernanza anticorrupción y poca o ninguna integración entre los países con el propósito de prevenir o combatir la corrupción a través de la financiación política.

Mirando desde otro ángulo, los procesos políticos estarán inmunizados de la influencia perniciosa del dinero cuando haya la conexión entre las herramientas clásicas del Derecho Electoral y de los Partidos con los instrumentos contemporáneos de gobernanza que se extienden por todo el Derecho (penal, administrativo, financiero,

internacional, laboral, etc.) y asimismo con otras ramas del conocimiento (TIC's, contabilidad, administración, ciencia política, filosofía política).

Finalmente, el efecto más espinoso de una regulación defectuosa es no realizar la voluntad constitucional en términos democráticos, de igualdad y probidad en la gestión de la cosa pública, tema que tendrá apartado propio por su importancia.

A continuación, veremos justamente el distanciamiento entre las obligaciones constitucionales y convencionales de los Estado planteados y lo que de hecho pasa al respecto de la igualdad de oportunidades y las finanzas políticas.

### **III. GAPS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EN TÉRMINOS DE *LEVEL PLAYING FIELD*, CORRUPCIÓN POLÍTICA Y FINANCIACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO**

Después de conocer mejor las debilidades regulatorias, ahora verificaremos su principal efecto: generar el desprendimiento entre la voluntad convencional y constitucional regionales y lo que pasa de hecho en términos de igualdad de oportunidades electorales, corrupción política y financiación de partidos, campañas y candidatos.

Empezaremos con las fallas relacionados con las normas constitucionales, es decir, el alejamiento entre lo que pretende la constitución de cada país y lo que de hecho ocurre. Después veremos las fosas que separan el contenido de normas internacionales sobre los temas suscitados y lo que realmente pasa.

#### **1. Gaps Constitucionales**

Óscar Sánchez, como se ha visto, influye en la formulación del principio de la igualdad de oportunidades en las competencias electorales, destacándose lo que llama “limitaciones positivas del principio”, a saber, los esfuerzos del Estado para desactivar factores que deben ser irrelevantes en las competencias electorales, como el poder financiero disponible de un determinado candidato.<sup>184</sup>

---

<sup>184</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2007). *Op Cit.*, p. 87.

El derecho a concurrir a los espacios del poder, basándose en el referido principio, se da en “pie de igualdad”, o como prefieren los investigadores estadounidenses del tema en un “campo de juego nivelado” (*level playing field*).<sup>185</sup>

Así, el derecho a acceder al poder se ejerce en el proceso electoral, sin embargo, a menudo se produce en condiciones desiguales de competencia entre los candidatos. Este principio está viciado cuando los sistemas de financiación permiten candidatos con más recursos o mayor capacidad para recaudar fondos sin un sistema de nivelación.<sup>186</sup>

El acceso al poder es obstaculizado por la escasez de recursos o por las dificultades para obtenerlos, así como por marcos socioeconómicos y culturales que son particularmente perjudiciales para grupos específicos, como las mujeres, los pueblos originarios, etc.<sup>187</sup>

Así, resulta que el principio es de especial importancia para el modelo concurrencial de democracia. ¿Pero dónde se encaja el principio de la igualdad de oportunidades en las competiciones electorales en el marco constitucional de los sistemas planteados?

Los sistemas de financiación afectan a la igualdad de oportunidades entre los candidatos en una elección, ya que, como se explicó anteriormente, las asimetrías en el acceso a los recursos de campaña repercuten en la equidad en el ejercicio del derecho de acceso al poder. En los casos en que el acceso asimétrico es la regla, los candidatos no compiten en pie de igualdad, lo que fue observado en el caso Odebrecht.

La igualdad de oportunidades tiene un carácter constitucional en muchos países y se proyecta sobre las normas infraconstitucionales que regulan el proceso electoral. Este envuelve una serie de derechos fundamentales, en particular los derechos de participación activa y pasiva, de modo que el principio mencionado también se refiere al contenido sustantivo de estos derechos y al fundamento constitucional de las limitaciones legales de los mismos.<sup>188</sup>

El encaje constitucional del principio de la igualdad de oportunidades puede ser expreso o implícito, a partir de la previsión de voto igualitario o aun desde la previsión genérica, pero suficiente, del macro del principio de la igualdad, este sí

---

<sup>185</sup> OCDE PUBLISHING. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>186</sup> URIZAR, Alejandro; OMAÑA, Rebeca; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington: Organization of American States Edition, 2012, p. 9.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>188</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2007). *Op. cit.*, p.173.

presente en todas las constituciones no solo de los Estados que sufrieron con el programa Odebrecht, sino de todos los países sudamericanos.

A continuación, presentamos los encajes constitucionales del principio de la igualdad de oportunidades en las constituciones sudamericanas:

**CUADRO 1: PREVISIONES CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES**

<p>ARGENTINA</p>	<p>Artículo 16o.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales antes la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.</p> <p>Artículo 37o.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.</p>
<p>BOLIVIA</p>	<p>Artículo 8.</p> <p>I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.</p> <p>II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:</p> <p>Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:</p>
<p>CHILE</p>	<p>Artículo 1º. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el</p>

	derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.
COLOMBIA	Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
ECUADOR	Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:  7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.  Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:  4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.
PARAGUAY	Artículo 46 - DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.
PERÚ	Artículo 2º. - Toda persona tiene derecho:  2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.
URUGUAY	Artículo 8º.- Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.
VENEZUELA	Artículo 1. Venezuela se declara República Bolivariana, irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.  Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.  Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley, y en consecuencia: 1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en

	<p>condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona. 2. La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</p> <p>Artículo 293. El Poder Electoral tienen por función: Los órganos del Poder Electoral garantizarán la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional.</p>
--	--

Se ve, por tanto, que todos los órdenes constitucionales han previsto explícitamente el principio de la igualdad. Las naciones con constituciones económicas más intervencionistas, como Venezuela, se ocupan más puntillosamente del tema, mientras que las constituciones más liberales son más programáticas en cuanto al principio, como en Uruguay.

Por otro lado, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela garantizan una igualdad de oportunidades específica de participación política, como forma de legitimación y refuerzo de calidad democrática.

Bernard Manin, en su crítica a los orígenes del gobierno representativo, inicialmente aristocrático, apuntó algunos elementos no igualitarios en la disputa electoral, entre ellos la distinción de candidatos requerida por una situación selectiva, la ventaja cognoscitiva que otorga una situación de preeminencia y el coste de diseminar información.<sup>189</sup> De ahí que en una regulación que busque efectivamente promover un *level playing field* hay que tratar esos factores.

En efecto, Eneida Desiree Salgado, alineada a las ideas de acciones positivas de Sánchez Muñoz, formula el “Principio de Máxima Igualdad en la Disputa Electoral”, es decir, un concepto de isonomía en la carrera electoral ubicado en la propia Constitución para irradiar sus efectos en el orden electoral infraconstitucional, con una regulación que trate, al mínimo, de la propaganda electoral, neutralidad de los poderes públicos, control del abuso de poder económico e imparcialidad de los medios de comunicación.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. En Sociedad, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, v. 106, pp. 19-21.

<sup>190</sup> SALGADO, Eneida Desiree. *Op cit.*, 2010.

Ambos autores están de acuerdo con la necesidad de un orden constitucional que actúe positivamente, por medio de medidas concretas, para la desactivación de factores de desequilibrio que no deberían pesar en la disputa por los escaños de poder.

En cuanto a la constitucionalización del Derecho de los Partidos, y el sinfín de posibilidades y contribuciones que estos pueden promover para el desarrollo de un sistema político legitimado, ecuánime en el acceso al poder y con baja tolerancia a la corrupción, Ruiz Massieu señala que para la primera mitad de la década de los setenta las constituciones de algunos países sudamericanos se refieren a los partidos y los regulan junto como parte de los derechos de los ciudadanos y los sistemas electorales, como Paraguay, Ecuador, Uruguay y Brasil. Otros países, en ese tiempo, no se refieren todavía a los partidos en sus Constituciones, sino solo a la ciudadanía y al sistema electoral, como Chile, Argentina, Haití, Bolivia y Perú.<sup>191</sup>

Mientras las sociedades sudamericanas se van haciendo más complejas a lo largo del siglo XX, los partidos de la región van asimilando la necesidad de captar la pluralidad de intereses y adquieren relevancia en un proceso que culminó con la constitucionalización del Derecho de los Partidos en todos los sistemas planteados.<sup>192</sup>

A continuación, veremos las previsiones constitucionales de Derecho de los Partidos y su financiación,

## CUADRO 2: PREVISIONES CONSTITUCIONALES DE DERECHO DE LOS PARTIDOS Y SU FINANCIACIÓN <sup>193</sup>

ARGENTINA	<p>Artículo 38.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.</p> <p>Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.</p>
-----------	---

<sup>191</sup> MASSIEU, José Francisco Ruiz. *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p.34.

<sup>192</sup> BOLIO, Francisco José Paoli. *Constitucionalización de los Partidos Políticos en América Latina*. En *Derecho & Sociedad*, n. 18, p. 225-236, 2002. p. 225.

<sup>193</sup> Base de Datos Políticos de las Américas. Naturaleza jurídica de los partidos políticos. “*Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*”. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponible en <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Elecciones/Politicosp/naturaleza.html#per>>. Acceso el 10/04/2019.

BOLIVIA	<p>Artículo 223.- La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos o de los frentes o coaliciones formadas por éstos. Las agrupaciones cívicas representativas de las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida, podrán formar parte de dichos frentes o coaliciones de partidos y presentar sus candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Concejales.</p>
BRASIL	<p>Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. - caráter nacional;</li> <li>II. - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;</li> <li>III. - prestação de contas à Justiça Eleitoral;</li> <li>IV. - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.</li> </ul>
CHILE	<p>Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:</p> <p>15. ...su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna.</p> <p>...</p>
COLOMBIA	<p>Artículo 109.- El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos con personería jurídica.</p> <p>Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley.</p> <p>La ley podrá limitar el monto de gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones individuales. Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.</p>
ECUADOR	<p>Artículo 114.- Se garantizará el derecho a fundar partidos políticos y participar en ellos en las condiciones establecidas en la Ley. Los partidos políticos gozarán de la protección del Estado para su organización y funcionamiento.</p> <p>Artículo 116.- La ley fijará los límites de los gastos electorales. Los partidos políticos, movimientos, organizaciones y candidatos independientes, rendirán cuentas ante el Tribunal Supremo Electoral sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales. ...</p>

<p>PARAGUAY</p>	<p>Artículo 124- DE LA NATURALEZA Y DE LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS Los partidos políticos son personas jurídicas de derecho público. Deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.</p> <p>Artículo 125.- DE LA LIBERTAD DE ORGANIZACIÓN EN PARTIDOS O EN MOVIMIENTOS POLITICOS Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.</p> <p>Sólo se podrá cancelar la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos en virtud de sentencia judicial.</p>
<p>PERU</p>	<p>Artículo 35.- Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.</p> <p>La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general.</p> <p>Las organizaciones políticas están obligadas a rendir cuentas sobre sus ingresos y gastos en periodo ordinario y durante la campaña electoral. Los aportes deben recibirse a través del sistema financiero, conforme a ley. Los aportes no declarados por las organizaciones políticas se presumen de fuente prohibida. Además de recibir aportes privados con los topes y modalidades establecidos por ley, solo pueden recibir fondos públicos producto del financiamiento público directo e indirecto. Las organizaciones políticas están prohibidas de recibir, de manera directa o indirecta, aportes anónimos, de origen ilícito o de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado, según la ley».</p>
<p>URUGUAY</p>	<p>Art. 77. 11) El Estado velará por asegurar a los Partidos políticos la más amplia libertad. Sin perjuicio de ello, los Partidos deberán: a) ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades; b) dar la máxima publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios, en forma tal que el ciudadano pueda conocerlos ampliamente.</p>
	<p>Artículo 67.- Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de asociarse con fines políticos, mediante métodos democráticos de</p>

VENEZUELA	<p>organización, funcionamiento y dirección. Sus organismos de dirección y sus candidatos o candidatas a cargos de elección popular serán seleccionados o seleccionadas en elecciones internas con la participación de sus integrantes. No se permitirá el financiamiento de las asociaciones con fines políticos con fondos provenientes del Estado.</p> <p>La ley regulará lo concerniente al financiamiento y las contribuciones privadas de las organizaciones con fines políticos, y los mecanismos de control que aseguren la pulcritud en el origen y manejo de las mismas. Así mismo regulará las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos propendiendo a su democratización.</p> <p>Los ciudadanos y ciudadanas, por iniciativa propia, y las asociaciones con fines políticos, tienen derecho a concurrir a los procesos electorales postulando candidatos y candidatas. El financiamiento de la propaganda política y de las campañas electorales será regulado por la ley. Las direcciones de las asociaciones con fines políticos no podrán contratar con entidades del sector público.</p>
-----------	---

Aunque todos ubicados constitucionalmente, se observa una heterogeneidad en las opciones de incorporación del Derecho de los Partidos adoptadas por medio de distintas alternativas constitucionales en términos de reconocimiento de personalidad partidista, posibilidad de participación política independiente y diferentes naturalezas jurídicas, que van de una personalidad privada en su mayoría hasta la pública.

Hay, además, una diversidad de reglas constitucionales que tratan de financiación partidista, desde la opción de incorporar el tema al rango infraconstitucional (Ecuador, Venezuela) hasta la regulación del tipo de financiación, públicas, privadas o mixtas, y las situaciones que prohíben algunas formas específicas de donación, como en Brasil y Chile.

A su vez, es importante también conocer el contenido anticorrupción de las constituciones de cada nación sudamericana, es decir, el conjunto de principios, criterios, valores y reglas fundamentales que presiden los esfuerzos anticorrupción de un país, según un orden reconocido en la respectiva constitución.

**CUADRO 3: CONSTITUCIONES ANTICORRUPCIÓN SUDAMERICANAS**

ARGENTINA	Artículo 36.- El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función.
	Artículo 108. Son deberes de las bolivianas y los bolivianos: 8. Denunciar y combatir todos los actos de corrupción.

<p>BOLIVIA</p>	<p>Artículo 123. La ley sólo dispone para lo venidero y no tendrá efecto retroactivo, excepto en materia laboral, cuando lo determine expresamente a favor de las trabajadoras y de los trabajadores; en materia penal, cuando beneficie a la imputada o al imputado; en materia de corrupción, para investigar, procesar y sancionar los delitos cometidos por servidores públicos contra los intereses del Estado; y en el resto de los casos señalados por la Constitución.</p> <p>Artículo 232. La Administración Pública se rige por los principios de legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.</p> <p>Artículo 231. Son funciones de la Procuraduría General del Estado, además de las determinadas por la Constitución y la ley:</p> <p>5. Requerir a la máxima autoridad ejecutiva de las entidades públicas el enjuiciamiento de las servidoras públicas o los servidores públicos que, por negligencia o corrupción, ocasionen daños al patrimonio del Estado.</p>
<p>BRASIL</p>	<p>Art. 14. § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta</p> <p>Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V–improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º .</p> <p>Art 37. § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.</p> <p>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V–a probidade na administração;</p>
<p>CHILE, COLOMBIA, PARAGUAY, PERÚ Y URUGUAY</p>	<p>No detienen normas constitucionales expresas sobre esfuerzos anticorrupción.</p>

<p>ECUADOR</p>	<p>Art. 3. Son deberes primordiales del Estado: Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.</p> <p>Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: 8. Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción.</p> <p>Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación. La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.</p> <p>Art. 206.- Los titulares de las entidades de la Función de Transparencia y Control Social conformarán una instancia de coordinación, y elegirán de entre ellos, cada año, a la Presidenta o Presidente de la Función. Serán atribuciones y deberes de la instancia de coordinación, además de los que establezca la ley: 1. Formular políticas públicas de transparencia, control, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y prevención y lucha contra la corrupción.</p> <p>Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción</p>
	<p>Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.</p> <p>Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia,</p>

VENEZUELA	<p>rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.</p> <p>Artículo 146. El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo con su desempeño.</p> <p>Artículo 274. Los órganos que ejercen el Poder Ciudadano tienen a su cargo, de conformidad con esta Constitución y la ley, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.</p> <p>Artículo 286. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público en el ámbito nacional, estatal y municipal, proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales o fiscalas del Ministerio Público. Asimismo establecerá las normas para garantizar un sistema de carrera para el ejercicio de su función.</p>
-----------	---

De lo anterior se infiere que las Constituciones de Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay no trataron de estructurar reglas anticorrupción en el rango normativo máximo, dejando tal rol al nivel legal. En cambio, las Constituciones de Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela trataron generosamente del tema, disponiendo de diversos aspectos esenciales para un sistema anticorrupción.

Son ejemplos de aspectos constitucionalizados de los esfuerzos anticorrupción el deber ciudadano de combatir la corrupción en Bolivia y Ecuador; la posibilidad de suspensión de derechos políticos y la imprescriptibilidad para reparar daños relacionados con actos de corrupción en Brasil y la ética como un valor superior del ordenamiento jurídico y vector de actuación del Estado venezolano. En Argentina la Constitución se limita a crear una obligación al legislador de desarrollar normas anticorrupción, con la ventaja de establecer un régimen de mora constitucional en caso de omisión legislativa.

Se concluye, por lo tanto, cruzando lo que ha pasado en los referidos países con lo que se pretende en términos de equidad electoral, financiación y combate a la corrupción política que hay un gran alejamiento entre la práctica y la voluntad constitucional en cada uno de estos sistemas.

Como ha advertido Óscar Sánchez, el mantenimiento de ese problema no es solo una imperfección para los sistemas democráticos en crisis, sino una cuestión de hipocresía. Esto es grave porque afecta al seno de la democracia: la legitimación del poder.<sup>194</sup>

Es que un procedimiento electoral maculado por la falta de igualdad de oportunidades no cumplirá con su función legitimadora del poder y el sistema político dejará de ser creíble.<sup>195</sup>

Este fenómeno, de hecho, ya está en curso en los países que sufrieron con el programa Odebrecht, como se demuestra en el apartado siguiente.

Como aun señala el referido jurista español, y ya es observado en el ámbito sudamericano, el descrédito en el sistema político lleva a la sociedad, atónita, a dejarse seducir por promesas de limpieza y soluciones simplistas que le ofrezcan aquellos con accesos a medios de comunicación<sup>196</sup>, incluso internet y su enormidad de estrategias de circulación de datos.

¿Serían las referidas normas constitucionales puro simbolismo?

El mantenimiento de situaciones como el caso Odebrecht conduciría a los bloques normativos sobre igualdad de oportunidades electorales, corrupción política y financiación de la democracia a ganarse la etiqueta de "legislación simbólica", de la especie "legislación-coartada", es decir, formulado tan solo para, de acuerdo con Marcelo Neves, "satisfacer las expectativas de los ciudadanos", aunque sin condiciones de aplicabilidad efectiva.<sup>197</sup>

Para el referido autor, el objetivo de la legislación simbólica puede ser también fortificar "la confianza de los ciudadanos en su gobierno o, en general, en el Estado". En este caso, no se trata de confirmar valores de determinados grupos, sino de producir confianza en los sistemas políticos y jurídicos. El legislador, muchas veces bajo presión directa del público, elabora diplomas normativos para satisfacer las expectativas de los

---

<sup>194</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2007). *Op. Cit.*, p. 14.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 32

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 15

<sup>197</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 37

ciudadanos, sin que con ello haya el mínimo de condiciones de efectividad de las respectivas normas, la llamada "legislación coartada". A través de ella el legislador procura bajarse de presiones políticas o presentar al Estado como sensible a las exigencias y expectativas del ciudadano.<sup>198</sup>

Así pues, la "legislación-coartada" surge del intento de dar una mera apariencia de solución a los problemas, de pasar el mensaje de que todo estaría "bajo control" o incluso de convencer a la sociedad de las buenas intenciones del legislador. El problema de la "legislación-coartada" es que deja el conflicto sin solución efectiva, además de obstruir el camino para que verdaderamente sea solucionado. Lo que se teme es el descrédito del sistema que tiene la función de deshabilitar las ventajas financieras indebidas entre los competidores electorales y, por consecuencia, conllevar a la incredulidad en el propio sistema democrático, lo que ya está pasando en la práctica.<sup>199</sup>

Es indudable, pues, el alejamiento entre la voluntad constitucional y la práctica en términos de garantía de igualdad de oportunidades, financiación y corrupción políticas en las competiciones electorales en los países que sufrieron con la estrategia de acceso al poder de Odebrecht.

## **2. Gaps Convencionales**

Ya en términos internacionales, la región carece de normas regionales para la financiación privada de la política. La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), por ejemplo, no incluye normas específicas sobre la financiación de la política.

A su vez, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) prevé la posibilidad de adoptar medidas para mejorar la transparencia en la financiación de candidaturas y partidos. La CNUCC no forma parte del Sistema Interamericano, pero sí del marco jurídico internacional que busca promover la transparencia en la financiación de las campañas electorales en todo el mundo.<sup>200</sup>

El Sistema Interamericano es claro al considerar que no hay derechos humanos sin democracia y, recíprocamente, lo que torna la desigualdad de oportunidades electorales, innegablemente, en un reto de derechos humanos.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Op. cit.*, p. 38.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 37-39.

<sup>200</sup> URIZAR, Alejandro; OMAÑA, Rebeca; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>201</sup> ACUÑA, Juan Manuel. *Democracia y derechos en el sistema interamericano de derechos humanos*. En *Cuestiones constitucionales*, n. 30, 2014, p. 8.

Más recientemente, la Carta Democrática Interamericana marcó importantes estándares para el modelo de democracia constitucional interamericana.<sup>202</sup> La Carta, que tiene más una naturaleza de documento político, declara que los partidos son cruciales para la democracia y que se debe prestar especial atención a los problemas asociados con el alto coste de las campañas y el establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación. Sus directrices fundamentales son el reconocimiento del derecho a la democracia, la necesaria vinculación entre democracia representativa y régimen constitucional, transparencia gubernamental, derechos sociales, libertad de expresión y de prensa.

En su artículo 3º indica los elementos de la democracia representativa, que son el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y su ejercicio con apego al Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas sobre la base del sufragio universal, el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación de poderes.

La voluntad convencional de los Estados expresada en la Carta es de fortalecer el sistema interamericano de protección de derechos humanos como medio para la consolidación de la democracia en la región.<sup>203</sup>

En definitiva, el modelo de democracia constitucional interamericana y sus exigencias, que los Estados miembros del sistema se han comprometido a adoptar, exige esfuerzos para la materialización de la igualdad de oportunidades, superando el modelo formalista de hecho vigente.<sup>204</sup>

En la Cumbre de las Américas de 2018 fue firmada la “Carta de Lima”, aunque también es un documento político, converge para los esfuerzos regionales de ponerse en marcha una estrategia sudamericana para la implantación de un sistema regulador de finanzas políticas que realice materialmente el principio de la igualdad de oportunidades.

La Carta menciona la adopción y fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas, la contabilidad apropiada y la bancarización de los ingresos y gastos de las organizaciones y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilegales. El documento aún considera la

---

<sup>202</sup> ACUÑA, Juan Manuel. *Op cit.*, p. 11.

<sup>203</sup> Artículo 8º: Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el hemisferio.

<sup>204</sup> ACUÑA, Juan Manuel. *Op. cit.*, p. 13.

adopción de instrumentos legales que podrían restringir el acceso a la función pública de personas condenadas por actos de corrupción.

Así, de las normas constitucionales y convencionales planteadas, la exigencia democrática contemporánea excede los estrechos márgenes de la democracia procedimental, entendida sencillamente como regla de la mayoría.<sup>205</sup>

Óscar Sánchez<sup>206</sup> y Ferrajoli<sup>207</sup> sostienen las insuficiencias de un modelo de democracia procedimental. Para ellos, esta visión de la democracia es simplificada, pues únicamente da cuenta de una de las dimensiones de la democracia, la formal, que por sí sola no permite mover la democracia constitucional. La dimensión formal es condición necesaria de la democracia, pero no es suficiente, pues debe ser completada con la dimensión sustancial, conformada por los derechos fundamentales.

Por todo esto, se concluye que hay un peligroso alejamiento entre las pretensiones de las constituciones nacionales de los países planteados y lo que de hecho pasa en términos de corrupción, financiación política y efectiva garantía de *level playing field*.

Lo mismo tiene lugar a nivel internacional, cuyas convenciones y documentos políticos a los que están obligados estos mismos países cobran estándares de democracia constitucional que, también, dependen de una efectiva igualdad de oportunidades, una buena regulación de la financiación privada y unas eficaces respuestas anticorrupción.

La reducción de los *gaps* constitucionales y convencionales pasa por reformas internas que, como se ha dicho, realicen las voluntades constitucionales y convencionales hacia un sistema que garantice, materialmente, una igualdad de oportunidades que pueda legitimar el proceso de acceso al poder y rescatar el crédito de la sociedad en el sistema político.

A continuación, veremos los efectos regionales del programa Odebrecht en cuanto a los procesos políticos, sus funciones legitimadoras del poder y la credibilidad del sistema político.

---

<sup>205</sup> ACUÑA, Juan Manuel. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>206</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2007). *Op. cit.*, p. 77.

<sup>207</sup> FERRAJOLI, Luigi (*et. al.*). *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 29.

#### IV. CASO ODEBRECHT Y SECUELAS DE LOS FACTORES DE DESLEGITIMACIÓN POLÍTICA

"En América Latina, la libertad corporativa es incompatible con las libertades públicas".<sup>208</sup> Con esta frase, Eduardo Galeano, en 1971, a su manera, provocaba sus lectores sobre las relaciones entre los derechos fundamentales y el abuso del poder económico por las corporaciones.

Las herramientas de gobernanza no tienen por objeto, por supuesto, inhibir la libertad económica, sino asegurar que las relaciones entre particulares y autoridad se produzcan dentro de parámetros constitucionales y convencionales de probidad en la gestión pública.<sup>209</sup>

Hemos visto, previamente, las brechas entre las voluntades constitucionales y convencionales en términos de igualdad de oportunidades electorales, finanzas políticas y esfuerzos anticorrupción y, además, cómo las empresas y los agentes políticos realmente se relacionan.

Ahora veremos los efectos de esto en términos de la percepción de la calidad democrática, de la confianza en las instituciones y de la corrupción, especialmente con el propósito de entender y medir la importancia de la reacción que debe ser planeada y ejecutada.

Como se ha aludido, uno de los propósitos de este trabajo es, a partir de este caso específico, entender cómo las corporaciones con gran poder económico, como Odebrecht, dañan los sistemas políticos, aprovechando o animando la ineficiencia de los reglamentos sobre financiación privada y gobernanza para crear entornos que sean favorables a sus intereses privados y a sus negocios.

Sin embargo, esta práctica, ya antigua en la región, ha creado, en un ámbito macro, un problema menos tangible, pero aún más grave, que es el bajo índice de confianza en las instituciones nacionales y el avance de la cooptación de los poderes políticos por los poderes económicos.

---

<sup>208</sup> GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004, p. 190.

<sup>209</sup> CANTO CHAC, Manuel. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. En *Política y cultura*, n. 30, 2008, p. 31-33.

Incorporar al proceso de formulación de políticas mecanismos que protejan el interés público y frenar la influencia indebida del dinero es esencial para la creencia en la democracia. Es necesario, así, que los sistemas de gobernanza y las regulaciones de la financiación política se dirijan a las zonas de alto riesgo en los puntos de contacto de los sectores público y privado.<sup>210</sup>

Como ya se ha referido, el caso Odebrecht, con el sinfín de revelaciones de cómo se hace la política de hecho, de cómo la democracia es financiada, de cómo las políticas públicas son formuladas, de cómo las decisiones públicas son tomadas y de cómo poder económico y el poder político se relacionan, se ha convertido en un punto de inflexión en el ámbito sudamericano, donde se siente un progresivo descrédito en relación a los gobiernos, a la política o, peor, a la democracia.

Para una mejor comprensión de las relaciones entre las revelaciones del caso Odebrecht y este supuesto descrédito en la política y en la democracia en la región, proponemos un análisis desde algunos importantes indicadores de la calidad democrática: confianza en los partidos, confianza en las relaciones entre los gobiernos y los grupos de intereses, apoyo a la democracia y corrupción percibida.

Estos cuatro indicadores están íntimamente relacionados con los factores de deslegitimación política electorales y poselectorales planteados en los apartados anteriores, es decir, desigualdad en la competencia electoral, abuso del poder económico y mediático, financiación política con dinero ilícito y corrupción política.

En la medida que los resultados de las mediciones acerca de la desconfianza en los partidos y en los gobiernos, de la falta de apoyo a la democracia y de la corrupción percibida aumentan, más grave es el riesgo democrático y más urgentes son las medidas reformistas para cambiar ese estado de cosas.

Compararemos los resultados de esos indicadores obtenidos dos años antes de la eclosión de la Operación *Lava Jato* y dos años después. En otras palabras, puesto que la Operación *Lava Jato* se internacionalizó en 2016, consideramos los datos de 2014 (o de 2013, en la ausencia de los datos de 2014) y de 2018. Después, compararemos las tendencias regionales en términos de confianza en los partidos políticos, creencia en las relaciones entre los gobiernos y los grupos de presión, el apoyo a la democracia y la corrupción percibida, ubicando los países sujetos a mayores riesgos democráticos.

---

<sup>210</sup> OCDE PUBLISHING. *Op. cit.*, p.63.

Los datos de confianza en los partidos políticos, gobiernos y apoyo a la democracia fueron obtenidos del Latinobarómetro Database, en las rondas de 2013 y 2018, ya que no hubo recogida de datos en 2014. Los resultados de la corrupción percibida fueron cogidos desde el *Corruption Perception Index* (CPI), tradicional investigación anual de la *International Transparency*.

Empezando con la confianza en los partidos políticos, la encuesta de Latinobarómetro preguntó al grupo encuestado de los países analizados “¿cuánta confianza tiene usted en ellos?”, dándoles las opciones “mucho confianza”, “algo de confianza”, “ninguna confianza”, “no sabe” y “no contesta”. Los resultados están pareados por país, de acuerdo con las encuestas de 2013 (no hubo en 2014) y 2018. En los resultados “mucho confianza” y “ninguna confianza”, habrá una flecha indicativa de la tendencia entre los años cotejados, es decir, si aumentó o si decreció.

CUADRO 4: COTEJO ÍNDICE DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2013-2018.

	ARGENTINA		BOLIVIA		BRASIL			
	2013	2018	2013	2018	2013	2018		
MUCHA CONFIANZA	2,3%	1,5% ↓	3%	1,2% ↓	4,2%	2% ↓		
ALGO DE CONFIANZA	20,7%	12,7%	14,8%	10,6%	16,7%	4,2%		
POCA CONFIANZA	35,4%	29,2%	33%	31,1%	29,3%	25,7%		
NINGUNA CONFIANZA	41,2%	54,7% ↑	44,7%	55,2% ↑	46,8%	66,5% ↑		
NO SABE	0,4%	1,6%	0,4%	1,8%	1,5%	1%		
NO CONTESTA	0,1%	0,2%	0,5%	0,1%	0,6%	0,5%		
	CHILE		COLOMBIA		ECUADOR			
	2013	2018	2013	2018	2013	2018		
MUCHA CONFIANZA	0,8%	0,8%	2%	2,9% ↑	5,1%	2,2% ↓		
ALGO DE CONFIANZA	13,6%	12,9%	17,5%	13,1%	25,5%	15,2%		
POCA CONFIANZA	36,2%	33,4%	33,9%	32,6%	31,2%	37,2%		
NINGUNA CONFIANZA	47,3%	47,3%	45,2%	49,3% ↑	37,3%	37,1%		
NO SABE	1,5%	3,7%	1,2%	1,4%	0,7%	6,9%		
NO CONTESTA	0,6%	1,9%	0,3%	0,7%	0,2%	1,2%		
	PARAGUAY		PERÚ		URUGUAY		VENEZUELA	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
MUCHA CONFIANZA	3,7%	2,5% ↓	0,6%	0,4% ↓	5,6%	2,3% ↓	16,4%	3,9% ↓

ALGO DE CONFIANZA	24,2%	18,5%	11,9%	6,8%	30,6%	18,6%	25,6%	10,1%
POCA CONFIANZA	39,4%	40,9%	35,8%	33,6%	32,3%	29,7%	24,6%	23,5%
NINGUNA CONFIANZA	31%	34,2% ↑	50,1%	57,1% ↑	27,9%	46,4% ↑	31,2%	61% ↑
NO SABE	0,8%	3,4%	1,3%	1,4%	2,6%	1,4%	1,2%	1,4%
NO CONTESTA	0,8%	0,5%	0,2%	0,8%	1%	0,1%	1%	0,1%

Elaboración propia desde el Latinobarómetro Database.<sup>211</sup>

¿Qué pasó en términos de confianza en los partidos en estos países? Los resultados muestran que los partidos de estos países ya no disfrutaban de un nivel de confianza relevante por parte de la ciudadanía, salvo Venezuela, con un porcentaje del 16,4% de “muchísima confianza” en 2013. Sin embargo, dos años después de la eclosión del caso Odebrecht, con excepción de Chile y Colombia, que se mantuvieron estables, todos los resultados de “muchísima confianza” en los demás países decayeron, algunos vertiginosamente, como Brasil, Ecuador y Uruguay, con desplomes de cerca del 50% entre los dos años, y Venezuela, que pasó del 16,4% de “muchísima confianza” a apenas un 3,9%.

Los riesgos democráticos se revelan cuando se ve los resultados relacionados a “ninguna confianza”. La confianza se dislocó de “muchísima confianza” hasta el preocupante “ninguna confianza”, incrementando los resultados que ya eran altos en 2013. Salvo Chile y Ecuador, que se mantuvieron estables, todos los demás países elevaron sus niveles de “ninguna confianza” en los partidos entre 2013 y 2018. Algunos países ostentan alarmantes niveles de “ninguna confianza”, como Brasil (66,5%), Perú (57,1%) y Venezuela (61%).

En el promedio regional, los resultados de “muchísima confianza” cayeron del 4,3% de 2013 al 2,4% en 2018, mientras que el porcentaje de “ninguna confianza” fue del 37,6% al 54,3%.

<sup>211</sup> Disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acceso el 14/11/2019.

CUADRO 5: GRÁFICOS COMPARATIVOS CONFIANZA EN LOS PARTIDOS  
2013-2018

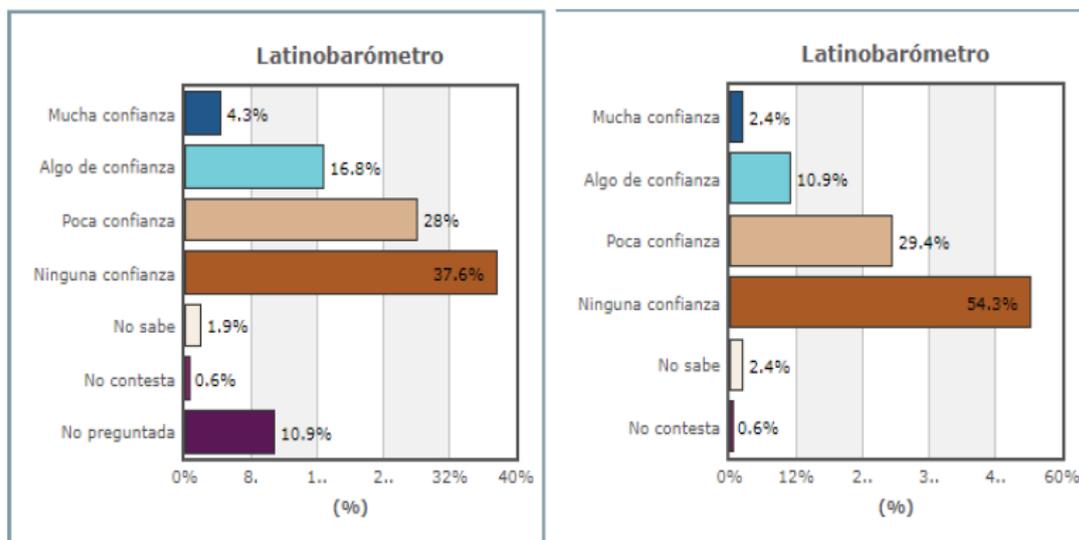


Ilustración 2 2013

Ilustración 1 2018

Fuente: Latinobarómetro Database 2013 y 2018.

Por lo tanto, sobre la confianza en los partidos políticos, los datos son alarmantes, lo que requiere acciones transformadoras urgentes relacionados con el sistema partidista, por el bien de la redención de la confianza, ya que los partidos son esenciales en el sistema político, sin los cuales la democracia no puede funcionar.

Los partidos pueden desempeñar importantes funciones para el rescate de la confianza en el sistema político, no solo en la formación de la clase política desde una fuerte base ética, sino en términos de ejemplaridad pública,<sup>212</sup> es decir, organizándose bajo padrones de ética y transparencia como una institución capaz de ser imitable y generalizable en su largo círculo de influencias, esto es, mercado, gobiernos, ciudadanía e, incluso, los otros partidos políticos.

Al respecto de la confianza de la sociedad en las relaciones entre grupos de presión y los gobiernos, el sondeo del Latinobarómetro preguntó al grupo encuestado de los países analizados “¿diría usted que (el país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, dándoles las opciones “grupos poderosos en su propio beneficio”, “para el bien de todo el pueblo” y “no sabe, no responde”. Los resultados están comparados por

<sup>212</sup> GOMÁ, Javier. *Ejemplaridad pública (Tetralogía de la ejemplaridad)*. Taurus, 2010, pp. 64-66.

país, de acuerdo con las respuestas de 2013 (no hubo en 2014) y 2018. En el resultado “grupos poderosos en su propio beneficio” habrá una flecha indicativa de la tendencia entre los años cotejados, es decir, si aumentó o si decreció en ese transcurso temporal.

CUADRO 6: CONFIANZA EN LAS RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y GRUPOS DE INTERESES

	ARGENTINA		BOLIVIA		BRASIL			
	2013	2018	2013	2018	2013	2018		
Grupos poderosos en su propio beneficio	71,6%	82,4% ↑	50,4%	60,4% ↑	76,1%	90% ↑		
Para el bien de todo el pueblo	23,5%	14,7%	41,5%	33,3%	18,3%	7,5%		
No sabe, no responde	4,9%	21,5%	8,1%	6,2%	5,6%	2,5%		
	CHILE		COLOMBIA		ECUADOR			
	2013	2018	2013	2018	2013	2018		
Grupos poderosos en su propio Beneficio	74,5%	74%	76,9%	80,2% ↑	33,8%	81,2% ↑		
Para el bien de todo el pueblo	19,2%	21,6%	20,8%	15,9%	61,8%	16,8%		
No sabe, no responde	6,2%	4,4%	2,3	3,9%	4,5%	1,9%		
	PARAGUAY		PERÚ		URUGUAY		VENEZUELA	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
Grupos poderosos en su propio beneficio	87,1%	87,2%	77,3%	84,6% ↑	41,8%	64,5% ↑	57,6%	85,6% ↑
Para el bien de todo el pueblo	8,3%	9,7%	18,6%	12,1%	48,6%	27,2%	39,2%	11,8%
No sabe, no responde	4,6%	3%	4,1%	3,3%	9,7%	8,3%	3,2%	2,6%

Elaboración propia desde el Latinobarómetro Database.<sup>213</sup>

Los números ilustran que, salvo Ecuador y Uruguay, ya había en 2013 una fuerte desconfianza en las relaciones entre gobiernos y grupos de presión, es decir, los encuestados tendían a creer que su gobierno actuaba no en favor de todo el pueblo, sino en relación a grupos poderosos en sus propios beneficios.

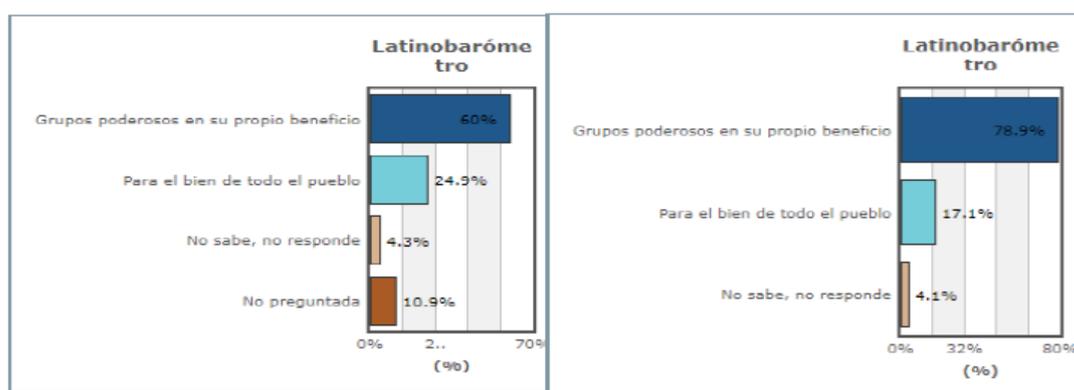
Sin embargo, esa fuerte desconfianza aumentó aún más en el período planteado, salvo en Chile y Paraguay, que se mantuvieron estables. Asimismo, esos dos países cuentan con altos porcentajes de desconfianza, con 74% y 87,2% respectivamente en 2018.

<sup>213</sup> Disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acceso el 14/11/2019.

Brasil y Venezuela, además del ya mencionado Paraguay, cuentan con críticos niveles de desconfianza, con un 90% y un 85,6% respectivamente en 2018, de percepción social de que los gobiernos rigen para grupos poderosos.

En el promedio regional la desconfianza fue del 60% en 2013 al 78,9% en 2018, dos años después de la revelación del caso Odebrecht y sus hechos.

**CUADRO 7: GRÁFICOS COMPARATIVOS CONFIANZA EN LAS RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y GRUPOS DE INTERESES 2013-2018.**



Fuente: Latinobarómetro Database 2013 y 2018.

Se ve, pues, que la desconfianza en los partidos se extiende a los gobiernos electos y no podría ser diferente, considerando la función de los partidos de reclutar los agentes políticos e intermediar en los procesos políticos electorales para asumir ellos el poder. La desconfianza en los partidos retroalimenta la desconfianza en los gobiernos.

En cuanto al apoyo a la democracia el Latinobarómetro preguntó a los encuestados “¿con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?”, dándoles las siguientes opciones: “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible”, “a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, “no sabe”, “no contesta”. Asimismo, los resultados están pareados por país, de acuerdo con las encuestas de 2013 (no hubo en 2014) y 2018. En los resultados “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” y “a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, habrá una flecha indicativa de la tendencia entre los años cotejados, es decir, si aumento o si decreció.

CUADRO 8: COTEJO ÍNDICE DE APOYO A LA DEMOCRACIA 2013-2018

	ARGENTINA		BOLIVIA		BRASIL	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	72,8%	57,9% ↓	60,8%	52,8% ↓	48,5%	33,9% ↓
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	15,2%	13,7%	14,7%	11,6%	19,2%	13,8%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	9,3%	21,5% ↑	16,8%	24,2% ↑	20,9%	40,5% ↑
No sabe	2,5%	5,8%	6,9%	10,2%	9,9%	10,4%
No contesta	0,3%	1,1%	0,8%	1,1%	1,5%	1,4%
	CHILE		COLOMBIA		ECUADOR	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	63,3%	58,5% ↓	52,3%	53,5%	62,3%	49,8% ↓
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	10,2%	22,5%	12,7%	10,4%	14,3%	18,5%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que	21,3%	15% ↓	28%	28,4%	17,9%	26,2% ↑

uno no democrático								
No sabe	4,6%	1,9%	6%	7%	4,9%	4,9%		
No contesta	0,6%	2,1%	1%	0,8%	0,6%	0,7%		
	PARAGUAY		PERÚ		URUGUAY		VENEZUELA	
	2013	2018	2013	2018	2013	2018	2013	2018
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	50,2%	40,2% ↓	55,8%	42,8% ↓	70,9%	60,8% ↓	87,2%	74,5% ↓
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	31,5%	27%	15,7%	18%	10,8	15,5%	7,5%	6,5%
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	16,8%	22,9% ↑	18,1%	27% ↑	13,1	17,9% ↑	3,4%	13,9% ↑
No sabe	0,8%	8,6%	9,4%	9,6%	4,5%	4,1%	1%	4%
No contesta	0,7%	1,4%	1%	2,6%	0,7%	1,8%	0,8%	1,1%

Elaboración propia desde el Latinobarómetro Database.<sup>214</sup>

¿Qué pasó en términos de apoyo a la democracia en estos países? Los resultados enseñan que el modelo democrático disfrutaba de amplio apoyo en estos países, sin embargo, esta trayectoria está en declive.

Pasados dos años de la revelación del caso Odebrecht, con excepción de Colombia, que se mantuvo estable, todos los resultados de “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” en los demás países decayeron, incluso fuertemente en su mayoría, como Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En el caso brasileño los resultados de “a la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático” superaran, en los años cotejados, el

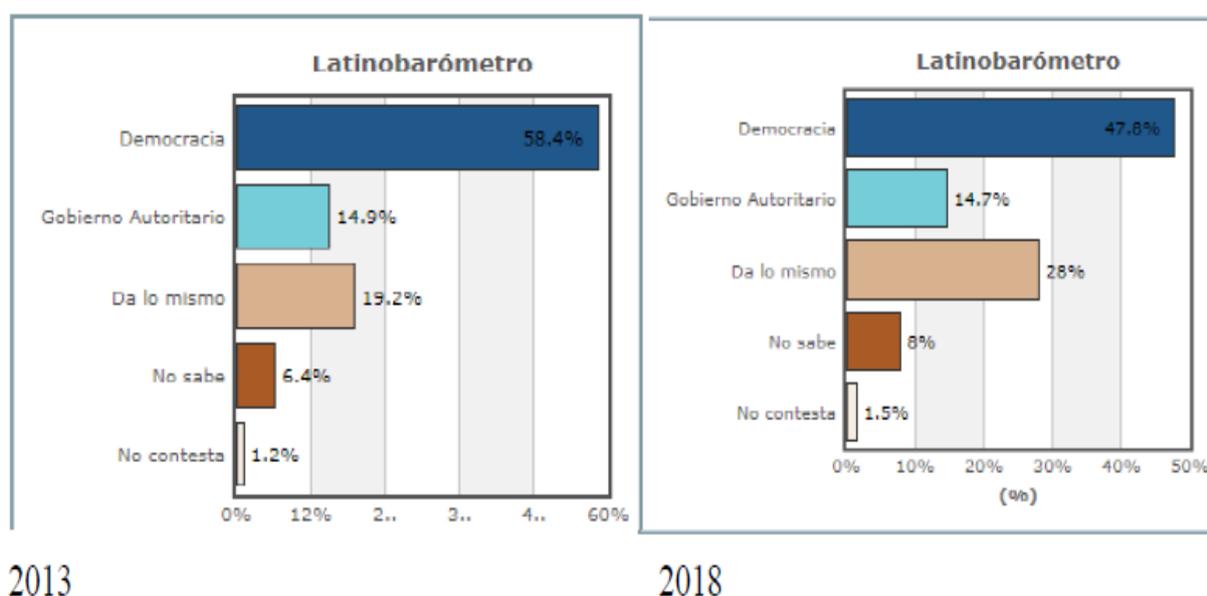
<sup>214</sup> Disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acceso el 14/11/2019.

porcentaje de “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. En 2018 el 40,5% optaron por la alternativa de menor apoyo a la democracia, mientras que apenas el 33,9% apoyaron al máximo el modelo democrático.

Así, no solo en Brasil, los riesgos democráticos también están revelados en esta encuesta cuando se ve los crecientes resultados relacionados al mínimo apoyo posible en todos los países analizados. Salvo Chile y Colombia, todos los demás países bajaron sus niveles de apoyo a la democracia entre 2013 y 2018.

En el promedio regional los resultados de máximo apoyo cayeron del 58,4% al 47,8% entre 2013 y 2018, mientras que el porcentaje de “da lo mismo” fue del 19,2% al 28% entre los referidos años.

CUADRO 9: GRÁFICOS COMPARATIVOS APOYO A LA DEMOCRACIA 2013-2018



Fuente: Latinobarómetro Database 2013 y 2018

Es indudable, pues, con base en esos datos, la existencia de riesgos democráticos en el ámbito regional. Y es difícil garantizar que las jóvenes constituciones sudamericanas, aisladamente, serán capaces de asegurar a la ciudadanía contra una descalificación democrática en general.

Por lo tanto, sobre el apoyo a la democracia, los datos son del mismo modo inquietantes, ya que, como hemos dicho en el apartado anterior, el descrédito del sistema

político conlleva a que la sociedad se deje seducir por promesas de limpieza y soluciones simplistas que le ofrezcan aquellos con accesos a medios de comunicación,<sup>215</sup> incluso internet y su infinidad de estrategias de información y desinformación.<sup>216</sup>

Como es sabido, las relaciones entre finanzas políticas y gobernanza son intrínsecas. Hemos visto, también, las íntimas relaciones entre abuso de poder económico para el desequilibrio de la igualdad de oportunidades y la corrupción en el seno del gobierno electo por esa vía. Así, es interesante aún observar lo que ha pasado con los países analizados en términos de percepción de corrupción antes y después del escándalo.

Utilizaremos en este trabajo el *Index* de la *International Transparency*, indicador de gran prestigio académico, cuyo método mide las percepciones sobre corrupción en el sector público en general en distintos países del mundo. Veamos los resultados en los países bajo análisis.

Los resultados, igualmente, están emparejados por país, de acuerdo con las encuestas de 2014 y 2018, es decir, dos años antes y dos años después de la internacionalización de la Operación *Lava Jato*. En los resultados habrá una flecha indicativa de la tendencia entre los años cotejados, es decir, si mejoró o si empeoró la corrupción percibida de acuerdo con los criterios de Transparencia Internacional.

CUADRO 10: COTEJO DE INDEX DE LA INTERNATIONAL TRANSPARENCY  
2014-2018

POSICIÓN DE CLASIFICACIÓN EN 2014	POSICIÓN DE CLASIFICACIÓN EN 2018	Países	2014	2018	TENDENCIA
107	85	Argentina	34	40	↑
103	132	Bolivia	35	29	↓
69	105	Brasil	43	35	↓
21	27	Chile	73	67	↓
94	99	Colombia	37	36	↓

<sup>215</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2007). *Op. cit.*, p. 5

<sup>216</sup> BARTLETT, J. *The people vs tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. London: Penguin Random House Books, 2018, p.76.

110	114	Ecuador	33	34	↑
150	132	Paraguay	24	29	↑
85	105	Perú	38	35	↓
21	23	Uruguay	73	70	↓
161	168	Venezuela	19	18	↓

Fuente: Elaboración propia desde el CPI *Index* 2014 y 2018.<sup>217</sup>

¿Qué pasó en términos de corrupción percibida en estos países? Los resultados enseñan que la mayoría de los países están abajo del promedio global de 43 puntos, lo que indica, según el informe de Transparencia Internacional, una corrupción endémica en el sector público de un país.<sup>218</sup>

Solo Chile y Uruguay disfrutaron de una puntuación indicativa de mejor control de corrupción, sin embargo, decayeron en la comparación entre 2014 y 2018.

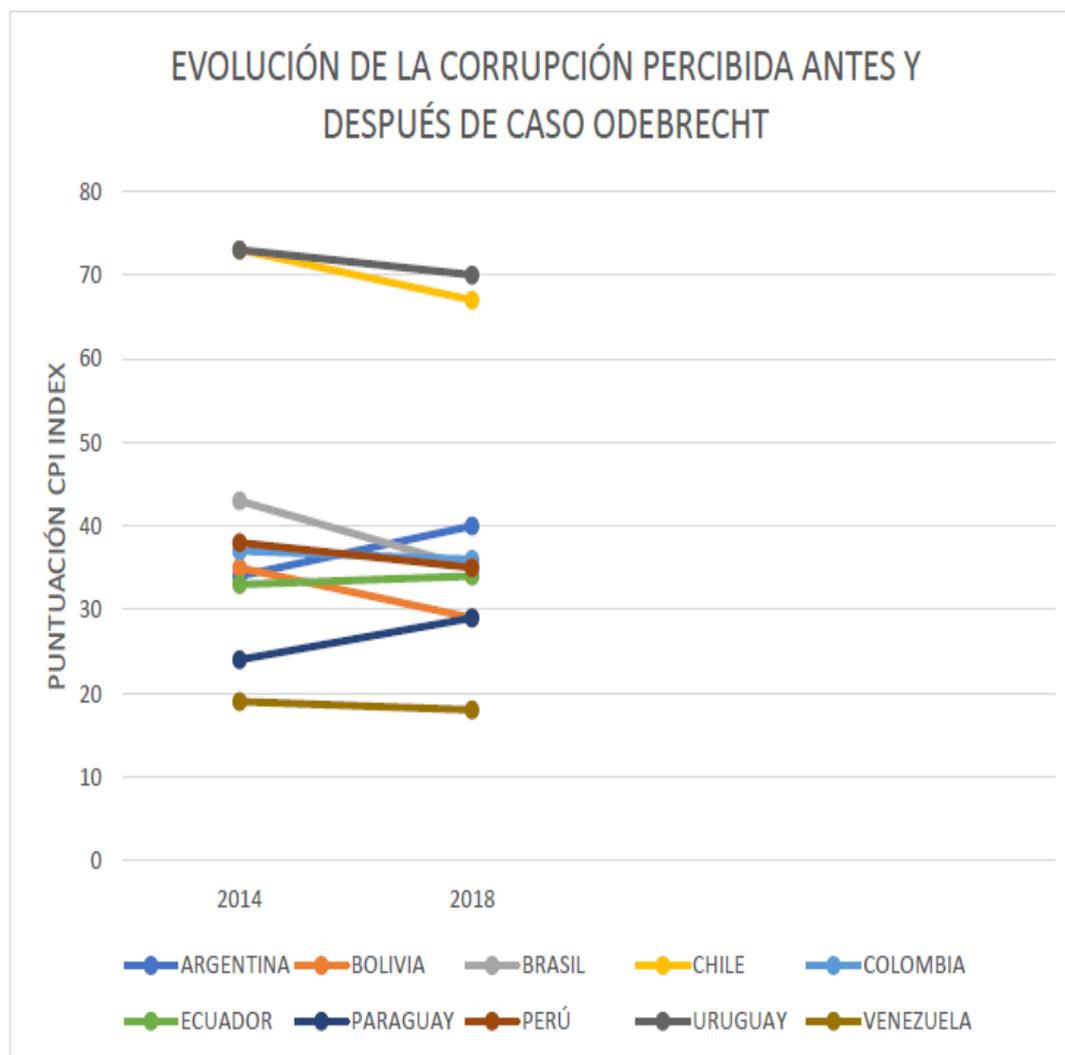
Pasados dos años de la revelación del caso Odebrecht, con excepción de Argentina y Paraguay, todos los resultados de corrupción percibida en los demás países involucionaron, incluso fuertemente en Bolivia y Brasil.

El cuadro abajo, por medio de la inclinación de las retas de referencia de cada país, con predominancia de declives, demuestra la tendencia de elevación de la percepción de la corrupción, antes y después del caso Odebrecht, con la repercusión de la operación *Lava Jato*, entre los años de 2014 y 2018.

<sup>217</sup> Disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor>>. Acceso el 14/11/2019

<sup>218</sup> Disponible en <[https://www.transparency.org/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#regional](https://www.transparency.org/corruption_perceptions_index_2016#regional)>. Acceso el 14/11/2019.

CUADRO 11: EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN PERCIBIDA DOS AÑOS ANTES Y DOS AÑOS DESPUÉS DEL CASO ODEBRECHT



Fuente: Elaboración propia desde el CPI *Index* 2014 y 2018.<sup>219</sup>

Se ve, pues, una clara tendencia al empeoramiento de la corrupción percibida en gran parte de la región, sobre todo posteriormente a la Operación *Lava Jato*, lo que debilita la legitimidad de los procedimientos electivos, convirtiendo el principio democrático, la base de la civilización, en algo desacreditado.

De los cuatro indicadores observados se ven, regionalmente, efectos de los factores de crisis de la representación que Ferrajoli llama “desde bajo” y “desde alto”, tales como, en el primer caso, despolitización, pasividad, desagregación social y, en el segundo caso, la verticalización y la personalización de la representación.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> Disponible en <<https://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>>. Acceso el 14/11/2019.

<sup>220</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 51.

No se pretende, en este apartado, establecer una relación de causalidad específica entre los hechos revelados por la Operación *Lava Jato* y los resultados aquí consolidados, aunque asumimos las revelaciones y su amplia cobertura mediática como una concausa.

Los países, en general, ya sufrían de bajos rendimientos en los indicadores trabajados antes de los escándalos. Después de las revelaciones, la tendencia de empeoramiento continuó, en algunos casos aceleró a niveles muy preocupantes, como Brasil, Paraguay, Perú y Venezuela.

Es incluso natural, tras la monumental repercusión de los escándalos, por el fenómeno conocido como “caja de resonancia”, el decrecimiento de la confianza en las instituciones democráticas y el aumento de la percepción de la corrupción en la región.

El caso Odebrecht y los indicadores aquí trabajados señalan, además, los vínculos entre crisis de representatividad y conflictos de intereses en la cúspide del Estado, perpetrados por agentes legitimados por el sufragio y que concretizan la prevalencia de los intereses privados de quien gobierna, de hecho y de derecho, sobre los intereses generales.<sup>221</sup>

Solo la restauración de un modelo de financiación fiable, que inmunice los procesos políticos y decisorios de la influencia indebida y garantice el equilibrio en la competencia electoral, puede restablecer la confianza en esos procesos y devolver al político el centro orbital del mundo de la política, con un impacto positivo en la calidad democrática.

Sin embargo, no podemos concentrar la solución de la desafección y deslegitimación política solo en la financiación de la política y equidad electoral. La corrupción política actúa, asimismo, en los gobiernos en movimiento, por lo tanto, hay que se plantear soluciones que funcionan no solo en las elecciones, sino en los gobiernos electos en clave de garantizar integridad política y rescatar la confianza en las instituciones políticas y democráticas.

Así, ya sabemos que la democracia envuelve una combinación de admirables ideales y prácticas dudosas. Las campañas, la rutina partidaria y la difusión del mensaje político cuestan dinero de una manera creciente. Los recursos deben ser obtenidos y aplicados de alguna forma para hacer frente a tales costes, así que la financiación de la política es una necesidad inamovible y, además, un problema de difícil solución sobre

---

<sup>221</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 51-52.

el cual están justificados los esfuerzos reformadores para tornar los sistemas de regulación y gobernanzas más eficientes. Ese estado de cosas ha infligido una fuerte crisis institucional que solo puede ser arreglada por herramientas institucionales.

Los próximos capítulos serán dedicados a conocer mejor los sistemas jurídico-políticos locales y la crisis institucional sudamericana, es decir, sus contextos, cómo funcionan, cómo interaccionan entre ellos y cómo perfeccionarlos para vencer la crisis aquí comprendida.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **TRADICIONES DEMOCRÁTICAS Y MARCOS REGULATORIOS ANTICORRUPCIÓN Y DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN SUDAMÉRICA**

Como se ha señalado anteriormente, para un esfuerzo reformador regional capaz de generar transformaciones en prácticas arraigadas y nocivas en términos de corrupción política, es necesario seguir el subsecuente camino: dominar el contexto de cada país que pasará por la transformación y uniformización regulatoria, conocer la normativa en vigor que será perfeccionada, establecer los objetivos reglamentarios que deben alcanzarse, diseñar el nuevo marco regulatorio y planificar la estrategia de su implementación.

En este capítulo daremos los dos primeros pasos, es decir, conoceremos las tradiciones y contextos políticos de los países planteados conforme los límites metodológicos establecidos en esta investigación y el marco regulatorio en vigor en cada uno de ellos.

Ningún análisis microcomparativo será exitoso si se separan dos contenidos clave: el funcionamiento del sistema investigado y el contexto en el cual está inscrito.<sup>222</sup> No se pueden comparar sistemas sin, obviamente, conocer su funcionamiento y, por supuesto, no se puede comprender bien tal funcionamiento si se ignora el contexto en que la regulación está inmersa.<sup>223</sup> De ahí que este capítulo se ocupe de las reglas de los sistemas regulatorios y, también, de los contextos de los países planteados, relacionados con el tema de las finanzas políticas y corrupción por medio de ella.

Por consiguiente, serán escudriñados los contextos y los aspectos históricos, sociales, económicos e institucionales relacionados con el tema de las finanzas políticas en el ámbito sudamericano. Tales escenarios necesitan ser comprendidos para que las reformas puedan ser eficaces y potencialmente transformadoras de las realidades contextualizadas. Los riesgos, situaciones y circunstancias que serán planteadas son

---

<sup>222</sup> DUTRA, Deo Campos. *Método(s) em direito comparado*. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito UFPR, v.6, 2016, p. 201.

<sup>223</sup> ALMEIDA, Carlos Ferreira de; CARVALHO, Jorge Morais. *Introdução ao direito comparado*. Coimbra: Almeida, 2013, p.75.

guías para la concepción del modelo regulador y, en algunos casos, obstáculos que han de ser superados, estratégicamente, para la implantación de las reformas.

En la secuencia propondremos una metodología para la comprensión de las elecciones regulatorias sudamericanas en términos de control de la financiación privada y combate contra la corrupción, a partir de la observación directa de las normas que forman el marco regulatorio, desde una perspectiva tridimensional: la ‘extensión’ de las normas, su ‘profundidad’ y el grado de ‘interactividad’ entre los sistemas en el plano sudamericano. Los detalles metodológicos del abordaje serán explicados en ese apartado y los datos recorridos están consolidados en un anexo a esta tesis.

Establecido un método de abordaje, pasaremos, en el apartado siguiente, al examen de los sistemas regulatorios vigentes, donde proponemos presentarlos de tres formas, complementarias entre ellos. Primero los presentaremos de acuerdo con el abordaje propuesto, de forma descriptiva y analítica y, al final, microcomparativa.

Así, en la última sección de este Capítulo, cruzaremos los contextos, sobre todo los riesgos, con el análisis microcomparativo presentado, para obtener una visión aún más clara de las prioridades regulatorias y del camino que debe ser trazado.

## **I. FORMACIÓN, CONSTITUCIONALIZACIÓN Y TRADICIÓN POLÍTICA SUDAMERICANA: CONTEXTUALIZACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA REGULACIÓN TRANSFORMADORA**

Los contextos y tradiciones políticas de cada uno los países planteados, mayoritariamente, están relacionados a semejantes rasgos históricos, sociales, jurídicos, económicos e institucionales.

Históricamente, la evolución de los sistemas políticos sudamericanos se ha dado en seis etapas<sup>224</sup>, donde se oscilan olas democráticas<sup>225</sup> y autocráticas<sup>226</sup>.

La primera etapa se refiere al proceso de formación de los Estados-nacionales sudamericanos, especialmente sus bases constitucionales y sus estructuras

---

<sup>224</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Curso de Ciencia Política de Salvador*. Ciudad del México: Senado de la República, 2018, p. 691.

<sup>225</sup> HUNTINGTON, Samuel P. et al. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994, p. 49.

<sup>226</sup> COPPEDGE, Michael et al. *V-Dem codebook*, v8. Gothenburg: Institute Working Paper (Political Science Department, Univ. of Gothenburg), 2018, p. 14.

institucionales. Es importante subrayar el temprano desarrollo constitucional en la región, iniciado en 1811 con la Constitución Federal de los Estados de Venezuela.<sup>227</sup>

El origen del constitucionalismo sudamericano, en general, fue fuertemente influenciado por la liberal e innovadora Constitución de Cádiz, de 1812, sobre todo en cuanto al rol hipertrofiado del Ejecutivo en la región.<sup>228</sup> En términos de desarrollo democrático, tal movimiento coincide con la primera ola de democratización de Samuel Huntington<sup>229</sup>.

A lo largo de esa consolidación, durante la mayor parte del siglo XIX, la región fue ocupada por una serie de conflictos civiles debido a la disputa por definir, básicamente, modelos de organización política, cuando antagonizaban liberales y conservadores; y de organización territorial, cuando rivalizaban federalistas y centralistas.<sup>230</sup> De alguna manera, esas dicotomías se reproducen hasta los días de hoy.

Durante este período empieza a aparecer la figura del “caudillo”, cuya constante actualización también se hace presente hasta hoy, como consecuencia del fracaso de las autoridades centrales, a las que sustituía en los primeros años poscoloniales. Esta figura poseía un liderazgo basado en carisma, temeridad y habilidades para articular los intereses de parte de la población, lo que generó un gran apoyo popular.<sup>231</sup> Aún en este período, durante el siglo XIX, se crearon los primeros partidos políticos, los cuales en algunos casos continúan existiendo hasta hoy, como el Partido Colorado Nacional, de Uruguay<sup>232</sup>.

La segunda etapa se corresponde al modelo de populismo regional que empezó a desarrollarse poco antes de la mitad del siglo XX. La incapacidad de las oligarquías favoreció el surgimiento del populismo como un modelo político marcado por la relación entre el poder político y la sociedad basada en reformismo estatista, desarrollismo, centrismo y asistencialismo.<sup>233</sup> Estaba sembrado el clientelismo que marcará profundamente la región en el futuro.

---

<sup>227</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op cit.*, p. 693.

<sup>228</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *Sobre el inicio del constitucionalismo en América hispana en 1811, antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812. En Pensamiento Constitucional*, v. 17, n. 17, p. 45-78, 2012, pp. 46-48

<sup>229</sup> HUNTINGTON, Samuel P. et al. *Op cit.*, p. 51.

<sup>230</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op cit.*, p. 691.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 694.

<sup>232</sup> PARLAMENTO LATINOAMERICANO, et al. *Manual de los partidos políticos de América Latina*. Madrid: IRELA Ed., 1997, p. 44.

<sup>233</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op cit.*, p. 699.

La tercera etapa está marcada por la ascensión de los regímenes autoritarios que se instauraron en la región, con una fuerte caída de la calidad democrática y con la presencia de violaciones sistemáticas de derechos humanos, especialmente en Argentina, Chile, Brasil y Paraguay.<sup>234</sup>

La cuarta etapa, coincidente con la tercera ola de democratización de Huntington<sup>235</sup>, se ajusta al período de las transiciones a la democracia<sup>236</sup>, conducidas por los propios militares, quienes definieron los caminos, condiciones y parámetros hacia la redemocratización.<sup>237</sup>

La quinta fase está marcada por la rutinización de los procesos electorales democráticos, por el asentamiento de nuevas bases constitucionales, vigentes hasta hoy, y por la activación de sectores sociales que planteaban cada vez más derechos fundamentales de segunda generación.<sup>238</sup>

En la última etapa, desde la década de los años 90 hasta nuestros días, se conoció acentuadamente la depauperación de los sistemas de partidos y la ejecución de políticas neoliberales dictadas por el Consenso de Washington, con el objetivo de modernizar la administración y mejorar el desarrollo humano por medio del libre mercado.

Se ven, en este momento, conocido también por “neopopulismo”, procesos de reforma y modernización de las administraciones públicas sudamericanas, bajo el método de la escuela llamada “Nueva Gestión Pública” o “neogerencial”. Los países pasarán a importar, sin mayores cuidados y adaptaciones a contextos locales, modelos de gestión pública marcados por la descentralización e instituciones reducidas que se apoyan en actores privados para la prestación de servicios y actuaciones públicas.<sup>239</sup>

Sin embargo, el método neogerencial no colaboró para cambiar la realidad de debilidad institucional, incluso la incrementó, y tampoco fue exitosa en términos de desarrollo humano.<sup>240</sup>

Antes de la implantación del modelo neogerencial, la estructuración burocrática a lo largo de la historia de estos países nunca llegó a los parámetros weberianos clásicos.

---

<sup>234</sup> HUNEEUS, Carlos. Alain Roquie: *A la sombra de las dictaduras*. La democracia en América Latina. Mensaje, v. 61, n. 615, p. 60-62, 2012, p. 58.

<sup>235</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *et al.* *Op cit.*, p. 49.

<sup>236</sup> GARCÍA, Roberto Jurado. *La teoría democrática de Huntington*. En *Política y cultura*, n. 19, 2003, p. 17-19.

<sup>237</sup> DABÈNE, Olivier. *La cuarta ola de regionalismo*. En *Los desafíos del desarrollo en América Latina*, París: Institut des Amériques y AFD, 2014, p.66.

<sup>238</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op cit.*, p. 690.

<sup>239</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2005, pp. 25-31.

<sup>240</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op cit.*, p.37.

Carles Ramió destaca que estos países han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización de compartimiento de beneficios, es decir, formalismo de un lado y clientelismo de otro. Aunque asumidos weberianos en la forma, en los procesos reales de distribución de comodidades y políticas públicas, han continuado siendo preburocráticos, es decir, trabajaban con parámetros burocráticos que regían comportamientos clientelares.<sup>241</sup>

Sin una institucionalización efectiva de las estructuras burocráticas, esos países neopopulistas pasarán de estos modelos pseudoweberianos y nunca institucionalizados a un modelo neogerencial, con relajamiento y flexibilización de las reglas, donde se fomentó y predominó el clientelismo y la inseguridad jurídica.

Aunque la flexibilidad pueda favorecer el logro de ciertos objetivos públicos, de forma incluso económica y eficiente, la escasa institucionalización de esos sistemas organizativos permite un alto grado de discrecionalidad que puede favorecer dinámicas corruptivas<sup>242</sup>.

La implantación del neogerencialismo en Estados pseudoweberianos, advierte Ramió, “genera un gradual apagamiento de los valores de la Administración Pública”, como neutralidad, protección de la intimidad e igualdad de acceso a las políticas públicas.<sup>243</sup>

Como reacción al cumplimiento de la agenda del Consenso de Washington<sup>244</sup> y de la desinstitucionalización mencionados en el párrafo anterior, en la primera década del siglo XXI, ocurre un giro a la izquierda en la región, como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.<sup>245</sup>

A lo largo de este período, esos países vivieron una fase caracterizada por un crecimiento económico fructífero, sobre todo, del aumento de las exportaciones de materias primas; reducción de las tasas de pobreza y una mayor intervención del Estado. Sin embargo, la crisis económica mundial, asociada a otras variables locales, han conducido al desgaste electoral de esas políticas causando un nuevo ciclo económico y político en la región.<sup>246</sup>

---

<sup>241</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>242</sup> KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994, p. 45.

<sup>243</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 126.

<sup>244</sup> CANTAMUTTO, Francisco. *¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina*. En RELACSO, n. 2, 2013, p.18.

<sup>245</sup> ARDITI, Benjamin. *El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?* En *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3, 2009, pp. 237-239.

<sup>246</sup> ALCÁNTARA, Manuel; BUQUET, Daniel; TAGINA, María Luisa (Ed.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018, p. 263.

Así, las economías sudamericanas atravesaron por uno de sus mejores momentos que, sin embargo, se ha revertido en los últimos años. El crecimiento experimentado mantuvo una tendencia positiva hasta 2009, cuando explota la crisis económica mundial. Posteriormente, sobre todo a partir de 2012, se ve una fuerte desaceleración económica con reducción del PIB regional.<sup>247</sup> Actualmente, en medio de la fuerte crisis económica regional, se ve justo ese nuevo cambio de ciclo<sup>248</sup>, ahora con un giro a la derecha, aunque no totalmente consolidado <sup>249</sup>.

Por lo tanto, ese mencionado giro a la derecha está íntimamente relacionado con el tema de la crisis económica, con la antipolítica, con la discusión del rol del Estado en la economía y del diseño institucional, todo bajo el permanente discurso de reducción de los gastos públicos y la externalización.<sup>250</sup>

En 2013 un 28,8% por ciento de ciudadanos sudamericanos vivían por debajo de la línea de la pobreza y un 11,7% estaban en situación de indigencia<sup>251</sup>. La región sigue como una de las zonas más desiguales del mundo.<sup>252</sup>

Parte considerable de los países sudamericanos presentan, en promedio, un bajo índice de IDH cuando son comparados con países desarrollados. Chile, en el puesto 44; Argentina, en el 47; y Uruguay, en el 55 son los países sudamericanos con los mejores números de desarrollo humano. La mayoría de los países de la región están en el escalón siguiente: Venezuela (78.<sup>a</sup>), Brasil (79.<sup>a</sup>), Perú (89.<sup>a</sup>), Ecuador (86.<sup>a</sup>), Colombia (90.<sup>a</sup>) y Paraguay (110.<sup>a</sup>). Como peor país en términos regionales de desarrollo humano aparece Bolivia, en la 118.<sup>a</sup> posición, entre Vietnam y Palestina.<sup>253</sup>

Así que el tema de la pobreza y la crisis económica se relacionan con la antipolítica, que, a su vez, se alimenta de la impaciencia de todos los sectores ante acciones estructurales hacia la retomada del crecimiento, favoreciendo el discurso político que apunte soluciones sencillas. Además, ese tema remite a otro factor muy

---

<sup>247</sup> Disponible en <<https://datos.bancomundial.org/region/america-latina-y-el-caribe>> Acceso el 11/08/2019.

<sup>248</sup> REZENDE, Rafael. *Jair Bolsonaro, Populismo de Derecha y Fin de Ciclo Político*. En Revista Política Latinoamericana, 2018, p. 17.

<sup>249</sup> BOHOSLAVSKY, Ernesto; BOISARD, Stéphane. *Derechas nuevas, viejas y renovadas: presentación de la problemática*. En Revista Nuevo Mundo Nuevo, 2017, p. 21.

<sup>250</sup> MOCCA, Edgardo. *La política de la antipolítica*. En Revista Maíz, n. 6, 2016, p. 8-9.

<sup>251</sup> Disponible en <<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-aumento-2016-america-latina-alcanzo-al-307-su-poblacion-porcentaje-que-se>>. Acceso en 11/08/2019.

<sup>252</sup> SANAHUJA, José Antonio. *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2019, p. 415.

<sup>253</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/idh>>. Acceso el 11/08/2019.

importante para la comprensión de las tradiciones políticas regionales: el clientelismo.<sup>254</sup>

El clientelismo, cuyo origen se ha mencionado previamente, crea condiciones que favorecen el desarrollo de la corrupción, con una estrecha e indisoluble complementariedad entre ellos. La frontera que divide ambos es poco perceptible, siendo la corrupción un eficaz instrumento del clientelismo. Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, por medio de cargos o distribución de facilidades o beneficios públicos de manera particularista, los partidos se convierten en patrones, incurriendo en prácticas corruptas, al ofrecer recursos públicos para beneficio del partido y de los que los controlan en perjuicio del interés público.<sup>255</sup>

Hay una larga práctica en la región del uso de políticas públicas asistenciales como estrategia para obtener soporte político. Así que la pobreza, aliada a instituciones débiles, crea regionalmente un grave problema de clientelismo. Además, el clientelismo comúnmente obstaculiza la profesionalización de la burocracia pública.<sup>256</sup>

La existencia de redes clientelares bien establecidas contribuye al desarrollo de un ciclo descrito por Donatella della Porta de ‘clientelismo-corrupción-clientelismo’ y, como se ha dicho, ‘administración ineficaz-corrupción-administración ineficaz’.<sup>257</sup>

Los giros de la historia reciente de la región revelan una rotación entre populismo y nacionalismo radical con objetivo de ayudar a los líderes a obtener legitimación, pero limitando el desarrollo de opciones económicas y sociales realmente capaces de lograr cambios estructurales. Consecuentemente, los propósitos de corto plazo dominan los debates políticos, en los que se suceden alternativas de limitada continuidad, generando fragilidad institucional. Como este modelo tiene la necesidad de recabar apoyo social, se hacen presente prácticas de corrupción política como vía de generación de redes clientelares.<sup>258</sup>

Ese contexto, *mutatis mutandis*, presente en toda la región, apunta a que es posible obtener logros en el combate a la corrupción a través del fortalecimiento

---

<sup>254</sup> NJAIM, Humberto. *Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina*. En Nueva Sociedad, v. 145, 1996, pp. 141-144.

<sup>255</sup> MÁIZ, Ramón. *El clientelismo de partido y la corrupción política*. Madrid: CIS, 2005, p. 11.

<sup>256</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2007, pp. 78-89.

<sup>257</sup> DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*. En Political studies, v. 45, n. 3, 1997, p. 521-523.

<sup>258</sup> CORZO, Susana. *El clientelismo político como intercambio*. Documento de trabajo núm. 206, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002, p. 36-39.

institucional y por medio de la configuración de una burocracia neoweberiana.<sup>259</sup> Así que una eficaz estrategia reformista pasa, necesariamente, por la captación de esta base social en favor de las reformas.

Asimismo, la noción de cliente se opone al concepto de ciudadano, que es consciente de sus derechos y deberes. Los ciudadanos son más activos, exigentes y participantes de la vida pública, mientras que los clientes son más pasivos y tolerantes con la corrupción.<sup>260</sup>

Siguiendo la terminología usada por Atur Kohli, los países planteados tienen rasgos que forman una categoría que ha llamado de “Estados multclasistas fragmentados”, caracterizados por el frágil equilibrio entre los sectores con acceso al poder y la dificultad para trazar, entre ellos, objetivos compartidos para la acción pública. Parte de los esfuerzos está dedicado a recabar apoyo social a sus respectivas agendas, en un entorno de fragilidad institucional.<sup>261</sup>

La promoción de acceso generalizado a la educación puede ayudar a limitar los niveles de corrupción política<sup>262</sup>, sobre todo basados en redes clientelares. Para que esa estrategia surta efectos es importante que la educación sea un activo de calidad y de acceso generalizado. Cuando la educación se utiliza para la formación de élites excluyentes, su efecto sobre la corrupción es el inverso al deseado.<sup>263</sup>

En cuanto a la pobreza generalizada, supone alimentar la demanda por el clientelismo, los políticos-patrones, estratégicamente, tendrán intereses en mantener ese estado de cosas, es decir, un esquema de distribución de beneficios lo más particularista posible.<sup>264</sup> La pobreza generalizada permanente en la región fomenta una bien organizada red de clientelismo desde los partidos políticos, que crea un perverso ciclo en perjuicio de la calidad democrática y del buen gobierno.

Además, hay, también, considerables estudios empíricos que asocian el clientelismo y la debilidad de las instituciones.<sup>265</sup> Las instituciones fuertes son identificadas con un sistema legal que promueva el Estado de Derecho, con una administración que entregue servicios públicos eficientes, impersonales, a tiempo

---

<sup>259</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op cit.*, p. 138.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 69

<sup>261</sup> KOHLI, Atul. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge university press. 2004, pp. 98-103.

<sup>262</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op cit.*, p. 41.

<sup>263</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 213.

<sup>264</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>265</sup> *Ibid.*, pp. 83-85

razonable, bajos índices de corrupción y con una regulación del mercado limitada y predecible.<sup>266</sup>

Con respecto a los aspectos políticos-institucionales, los países planteados comparten diseños marcados predominantemente por un presidencialismo de coalición, sistemas representativos de lista abierta, *judicial review*, fuerte fragmentación de los sistemas de partidos<sup>267</sup>, además de otros elementos que contribuyen a obtener situaciones de clientelismo, baja responsabilización y limitada responsabilidad.<sup>268</sup>

Específicamente, en cuanto a la forma de gobierno, en Sudamérica predomina el gobierno presidencialista, más específicamente el ‘presidencialismo de coalición’, es decir, el arreglo institucional pluripartidista para apoyo político al presidente electo.<sup>269</sup> El mantenimiento de ese apoyo pasa por nombramientos a cargos en la administración de acuerdo con los intereses de la base de coalición, el alejamiento ideológico entre los partidos que componen la base del gobierno y la utilización del presupuesto con fines clientelares para fortalecimiento político de los partidos de la coalición.<sup>270</sup>

El modelo político presidencialista, isomorfismo mimético del modelo estadounidense<sup>271</sup>, sin la formación de un consenso social sobre el sistema de gobierno, acabó por estimular en la región sistemas políticos inestables y liderazgos carismáticos, los ya mencionados ‘caudillos’. Además, el modelo presidencialista hipertrofiado, herencia tardía de la Constitución de Cádiz, dificulta la institucionalización de los partidos políticos y los hace estructuralmente débiles<sup>272</sup>.

Aun sobre las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, los sistemas planteados comparten una fuerte centralidad en el Poder Ejecutivo, especialmente en la figura presidencial, fenómeno llamado de ‘hiperpresidencialismo’, con concentración de

---

<sup>266</sup> BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional*. En *Revista de Economía Institucional*, v. 11, n. 21, 2009, p. 14.

<sup>267</sup> RIVAS, José Manuel. *Op cit.*, p. 8.

<sup>268</sup> MELO, Marcus André. *Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia*. En *Revista Latinoamericana de política comparada*, n. 5, 2011, p. 127.

<sup>269</sup> KASAHARA, Yuji; MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina*. En *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, n.49, 2018, pp. 36-40.

<sup>270</sup> FELIÚ, Pedro. *Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer*. En *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 38, n. 2, 2018, pp. 201-204.

<sup>271</sup> GIMENEZ, Fernando Antonio Prado; JÚNIOR, Paulo Hayashi; GRAVE, Paulo Sérgio. *Isomorfismo mimético em estratégia: uma ferramenta para investigação*. En *Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)*, v. 8, n. 4, 2007.

<sup>272</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op cit.*, p. 27.

importantes poderes legislativos en favor del presidente, como, por ejemplo, el poder de veto, el poder de decreto, la iniciativa de ley, la declaración de urgencia, etc.<sup>273</sup>

Así que el ‘hiperpresidencialismo’ otorga un rol secundario al Poder Legislativo, limitándolo a legitimar las acciones del Ejecutivo, como, por ejemplo, las situaciones en que los mandatarios pueden legislar a través de normas infralegales pero con fuerza de Ley. La mayoría de los sistemas políticos sudamericanos otorgan esta atribución.

Agustín Ferraro apunta como rasgo común en los Poderes Legislativos sudamericanos al ejercicio de una legislatura ‘negativa’ u ‘obstructiva’ o bien en forma predominantemente ‘reactiva’, es decir, un escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes, antes bien una actuación limitada en el veto o modificaciones puntuales de leyes propuestas por el ejecutivo.<sup>274</sup>

Ese tema es importante en términos de estrategia de implementación de reforma en el sistema anticorrupción política, sobre todo por tratarse, esencialmente, de una reforma política.

Brasil, Bolivia y Argentina son, según Camila Galván y Esteban Valenzuela, que han estudiado el tema del ‘hiperpresidencialismo’ en la región, casos donde el poder es más compartido entre los actores, llamadas “democracias descentralizadas”, principalmente por los niveles considerables de descentralización, desde un punto de vista administrativo, pasando por las funciones y atribuciones de poder.<sup>275</sup>

A Perú, Colombia, Uruguay y Venezuela se los ha denominado como “presidencialismos concentrados” porque tienen un mandatario con un importante poder ante el Congreso, sin embargo, el legislativo aún cuenta con relevantes funciones en la dinámica del poder.<sup>276</sup>

Ecuador, Paraguay y Chile son ejemplos de “presicracias cooptativas” porque se ve la preponderancia del Ejecutivo ante un Legislativo disminuido. Galván y Valenzuela resaltan que la situación se agrava considerando que el Poder Legislativo no logra cumplir su rol en el sistema de frenos y contrapesos ante el Ejecutivo, la función fiscalizadora es problemática, así como la carencia de mecanismos de *accountability*.<sup>277</sup>

---

<sup>273</sup> VALENZUELA, Esteban. *Chile duro: Presicracia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista*. En *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. Quito, Ecuador: FLACSO, 2007, p. 128.

<sup>274</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 188.

<sup>275</sup> GALVÁN, Camila; VALENZUELA, Esteban Van Treek. *Nivel de Presicracia en los Sistemas Presidencialistas Sudamericanos 1990–2010*. En *Revista Encrucijada Americana*, v. 9, n.1, 2017, p. 11.

<sup>276</sup> GALVÁN, Camila; VALENZUELA, Esteban Van Treek. *Op. cit.*, p. 12

<sup>277</sup> GALVÁN, Camila; VALENZUELA, Esteban Van Treek. *Op. cit.*, p. 13.

La concepción dominante del rol de los parlamentos sudamericanos se mantiene aún dentro de los cánones clásicos del siglo XIX, de acuerdo con el modelo constitucional garitano, es decir, un Poder Ejecutivo abultado que ejerce la dirección del Estado y un Poder Legislativo meramente reactivo y limitado a una fiscalización *ex post facto* de la actividad ejecutiva<sup>278</sup>. Los tiempos actuales exigen una real división de poderes que garantice un régimen mucho más plural, transparente y democrático, donde el poder público no esté centralizado en una sola figura.

Los sistemas de elección presidencial de Paraguay y Venezuela adoptan la mayoría relativa; Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay emplean el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta; mientras que Bolivia y Ecuador utilizan el sistema de mayoría especial con doble vuelta. Además, se ve una clara preferencia por el sistema de doble vuelta, ya que se considera que mediante este método se eligen presidentes más fuertes y, al mismo tiempo, el poder de los presidentes se ha visto reforzado en los últimos años con la creciente tendencia a la reelección presidencial.

En efecto, el Poder Legislativo en la región, en general, de acuerdo con las consideraciones anteriores, sigue bajo la influencia del modelo garitano y cumple las funciones tradicionales de esta institución, como la elaboración de las leyes, la fiscalización del gobierno, el nombramiento de algunas autoridades y la acusación de algunas autoridades, incluso, en ocasiones, el presidente de gobierno.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay son bicamerales, mientras que Ecuador, Perú y Venezuela adoptan estructuras legislativas unicamerales.

A su vez, en el Poder Judicial sudamericano, se ve una tendencia de judicialización de la política, sobre todo en Brasil y Colombia. Esa tendencia es fruto de dos vectores convergentes y que se retroalimentan, un relacionado al enflaquecimiento del Legislativo y el otro concerniente a una estrategia para mantener el poder y evadir temas políticos sensibles que deberían ser resueltos no en los Tribunales, sino en los Parlamentos.

El primero factor es consecuencia del hueco de poder dejado por un Legislativo cada vez más degradado y disminuido en la región, de acuerdo con el tema de la corrupción endémica y el ‘hiperpresidencialismo’ comentados anteriormente.

---

<sup>278</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 196.

El segundo factor deriva de la estrategia de las fuerzas políticas de delegar la decisión de cuestiones políticas delicadas, difíciles y controvertidas a los Tribunales, como un medio de transferir responsabilidad y no arriesgarse ante su electorado.

Alexandre Veronese explica muy bien que esa estrategia representa un resguardo a “los políticos que buscan evitar dilemas difíciles, en los que no hay una posible victoria, y/o evitar el colapso de coaliciones gubernamentales en un estado de fragilidad o punto muerto político”.<sup>279</sup>

Veronese explica, además, cómo esta práctica contribuye a la disminución de la calidad democrática, ya que el desplazamiento de la confianza política de los Parlamentos a los Tribunales representa un "rechazo de la responsabilidad política a gran escala" y una "abdicación del poder por parte de las legislaturas electas, cuya tarea es asumir la responsabilidad de tomar decisiones políticas".<sup>280</sup>

Con respecto a los sistemas partidistas, más específicamente en cuanto al número efectivo de partidos, el multipartidismo, es decir, una distribución fragmentada del voto en varios partidos, es el modelo más extendido conforme a los contextos de Paraguay, Argentina, Colombia, Venezuela y Brasil. El pluralismo limitado, es decir, una distribución concentrada del voto en pocos partidos que fuertemente intervienen en el gobierno, se ve en las experiencias de Chile, Perú y Ecuador; mientras que Bolivia experimenta un modelo bipartidista.<sup>281</sup>

Además, como se ha visto anteriormente, un alarmante punto compartido entre los países planteados es la desconfianza en los partidos políticos<sup>282</sup>. La desinstitucionalización de los sistemas de partidos y de sus componentes genera problemas en la calidad de la representación y en la gobernabilidad democrática. El alejamiento entre partidos y sociedad, los cambios de preferencias electorales y la constante flexibilización o violación de reglas *interna corporis* partidistas debilitan el *accountability* vertical y obstaculizan la canalización de las demandas políticas.<sup>283</sup>

Así que la desinstitucionalización partidista experimentada en la región aumenta el riesgo de que los conflictos políticos se intensifiquen debido al crecimiento de la

---

<sup>279</sup> VERONESE, Alexandre. *A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo*. En Escritos (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 3, 2009, pp. 221-223.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>281</sup> RIVAS, José Manuel. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>282</sup> POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. *Desconfiança política na América Latina*. En Revista Opinião Pública, v. 11, n. 1, 2005, pp. 71-74.

<sup>283</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op. cit.*, p. 726.

incertidumbre entre los actores y a las dificultades que puede tener el gobierno para formar mayorías necesarias a la gobernabilidad.<sup>284</sup>

En algunas subregiones, como la Andina, los partidos tradicionales han tenido un fuerte declive electoral, dando espacio a nuevas fuerzas políticas. Especialmente en Brasil, Bolivia, Venezuela y Ecuador se pueden constatar cambios, donde partidos con un arraigo importante durante décadas han desaparecido o apenas se mantienen, mientras que nuevos líderes y partidos canalizan el descontento de la población, defendiendo nuevas banderas políticas o nuevas soluciones para antiguos problemas.<sup>285</sup>

Luego, el fortalecimiento de los partidos y el fomento de medidas y buenas prácticas partidistas, que generen acercamiento del ciudadano a esas instituciones, son temas claves en los procesos de consolidación y desarrollo de la calidad democrática.<sup>286</sup>

Siguiendo en los aspectos institucionales, las sociedades de los Estados planteados han demandado reformas en términos de gobernanza, destacando temas como el control, la transparencia y la responsabilización, para la supervivencia de sus intuiciones, poniéndolas a la altura de las circunstancias para responder a las exigencias y retos de la contemporaneidad.<sup>287</sup>

Organizaciones internacionales de desarrollo, desde la década de 1990, han destacado la importancia de las reformas institucionales y de la lucha contra la corrupción como estrategia para salir de los círculos viciosos de pobreza e ineficiencia, lección ya tardía, pero todavía no comprendida por los países planteados.<sup>288</sup>

Otro contexto relevante presente en los sistemas suscitados, especialmente en Colombia, Paraguay, Perú y Brasil, es la ‘captura instrumental de instituciones’, es decir, de acuerdo con el esolío de Luis Jorge Garay-Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, una “reconfiguración cooptada del Estado”, por la acción de agentes que buscan, por medio de la captura de instituciones, “la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de gobernanza, para obtención de ventajas a largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente”.<sup>289</sup>

---

<sup>284</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Op cit.*, p. 728.

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 731.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 726.

<sup>287</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 69.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 165.

<sup>289</sup> GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge; SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. *Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico*. En *Revista Crime, Law and Social Change*, v. 57, n. 2, 2012, pp. 189-191.

La ‘captura instrumental de instituciones’ ocurre mediante la intervención de individuos de dentro y fuera del Estado, incluso redes criminales, por medio de diversos desdoblamientos: captura instrumental de la academia, captura instrumental de los medios de comunicación o captura instrumental de los partidos, todos presentes en mayor o menor medidas, en los sistemas planteados.<sup>290</sup>

Específicamente en cuanto a la captura instrumental de los partidos, portal de entrada para la captura del Estado, la financiación privada de la política tiene especial importancia en el contexto sudamericano, como se ha visto con el caso Odebrecht ya analizado.

Particularmente, en cuanto a las finanzas políticas, otro tema relevante para este análisis, los sistemas de financiación vigentes en la mayoría de los países de la región se caracterizan de manera predominante por la existencia de una regulación profusa, niveles de transparencia bajos, órganos de control débiles, régimen de sanciones bastante ineficaz y una cultura proclive al incumplimiento. Con excepción de Venezuela que adopta un sistema privado de financiación política, todos los demás países utilizan el sistema mixto.<sup>291</sup>

Tales normas de financiación suelen estar confinadas en el Derecho Electoral, normalmente aplicado e interpretado de manera aislada de otras ramas del Derecho esenciales para la integridad electoral y el buen gobierno.

Como se ha dicho, la regulación de las finanzas políticas es particularmente pertinente en Sudamérica, región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos y donde la presencia del crimen organizado, en particular el narcotráfico y la corrupción, moviliza miles de millones de euros al año y, por ello, es capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas.<sup>292</sup>

En los últimos años los países en análisis pasaron por importantes olas reformistas que promovieron la estabilización de la democracia y, tiempo después, de la economía; pues ha llegado la hora de la estabilización institucional, es decir, reformas

---

<sup>290</sup> GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge. *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Madrid: Ed. Debate, 2014, p. 27.

<sup>291</sup> ZOVATTO, Daniel. *El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática*. En *Revista de Derecho Electoral*, n.25, 2018, p.2.

<sup>292</sup> ZOVATTO, Daniel. *El financiamiento político en América Latina*. En *Revista Studia Politicae*, n.40, 2017, pp. 19-21.

con enfoque en el buen gobierno y la lucha contra la corrupción e inevitables cambios en los sistemas políticos.<sup>293</sup>

Otro contexto relevante, sobre todo tras la experiencia vivida en el plebiscito sobre los acuerdos de paz en Colombia en 2016 y las elecciones generales brasileñas de 2018, es el uso de estrategias antiéticas de comunicación política masiva y la desinformación por medio de las nuevas tecnologías como estrategia de acceso al poder.

Delante del protagonismo de las campañas digitales y uso de las nuevas tecnologías, sobre todo de las redes sociales y de las aplicaciones de mensajería instantánea, la región necesita repensar sus regulaciones sobre política y medios de comunicación, más allá de reglamentar el uso de TV, radio y, genéricamente, “internet”.

La desinformación y el uso antiético de *Big Data (BD)* e Inteligencia Artificial (IA) para generar una comunicación política perniciosa marca un nuevo contexto a ser ponderado. Por ejemplo, a través del análisis de gran cantidad de datos e intenso seguimiento del comportamiento de los votantes en las redes sociales, a través de herramientas digitales de BD y IA, se permite que el discurso y la influencia política sea configurada y dirigida a grupos superfraccionados (*microtargeting*) calculadamente de acuerdo con sus posiciones y visiones del mundo.<sup>294</sup>

Conforme a los casos brasileño y colombiano, el panorama resulta aún más desalentador si se añade al contexto arriba descrito el uso de *fake news* y la participación de grupos económicos promoviendo y financiando, por medio de esas estrategias de comunicación política, sus propios intereses.

Finalmente, un último contexto relacionado a las finanzas políticas y esfuerzos anticorrupción relevante para la comprensión de la región.

En cuanto a la articulación y cooperación en general y, especialmente, para el combate de la corrupción en nivel de región, actualmente, ningún de los países planteados adopta una efectiva agenda de integración regional.<sup>295</sup>

La historia de las relaciones en América del Sur está marcada por la desconfianza mutua, hasta hoy presente en diversas ocasiones. Desde los movimientos de independencia del siglo XIX, la región se fragmentó en muchos Estados en un

---

<sup>293</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 79.

<sup>294</sup> BARTLETT, J. *The people vs tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. Barcelona: Random House, 2018, pp. 37-42.

<sup>295</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 114.

modelo de relación político-económica marcado por el aislamiento recíproco, mientras que cada uno se relacionaba con potencias europeas o con los EE. UU.<sup>296</sup>

Después de varios intentos de aproximación regional desde los años 50, principalmente en el campo comercial, a finales de la década de 1990 se inició una articulación de aproximación y relación entre los países de América del Sur en los más diversos campos, destacando la política, la energía, la defensa, la salud y la educación, a través del MERCOSUR. La iniciativa se acerca más a un instrumento de gobernanza regional que a una iniciativa real integracionista, con énfasis en la dimensión política, en convivencia y complementada por diversas articulaciones con enfoques comerciales.<sup>297</sup>

La integración pretendida en el ámbito de MERCOSUR presupone una convergencia normativa y una solidaridad económica, social e incluso política por medio de una armonización de procedimientos para permitir la construcción de un proyecto de integración que tiene como beneficiario final el ciudadano, poniendo el foco en el perfeccionamiento en la salud, la educación, la seguridad, etc.<sup>298</sup>

Sin embargo, la integración regional, en la práctica, sigue caminando a pasos lentos y es rehén de los giros ideológicos en curso. Para ilustrarlo, en 2016, Uruguay ocupó la presidencia *pro tempore* de seis meses delante del bloque. El siguiente país en la línea para asumir la posición, de acuerdo con las reglas del bloque, en orden alfabético, sería Venezuela. Sin embargo, Argentina, Brasil y Paraguay no aceptaran que Venezuela asumiera la presidencia de MERCOSUR, bajo acusación de que los venezolanos tenían 4 años, desde la entrada del bloque en 2012, para cumplir con todas las normas de adhesión y no lo hicieron. Este factor impediría que Venezuela no solo asumiera la presidencia, sino que podría llevar al país a ser apartado de la alianza, es decir, dejar de ser miembro pleno. Después de asumir la posición unilateralmente, Venezuela fue impedida para acupar la presidencia y suspendida del bloque.

Esos fueron, básicamente, algunos de los contextos sudamericanos relacionados con el tema de la corrupción y las finanzas políticas indispensables para la comprensión de los sistemas regulatorios que buscan regular la circulación del dinero en la política.

---

<sup>296</sup> SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Unasul: a maturidade da américa do Sul na construção de um mundo multipolar*. En *Tendencia Mundial*, v. 4, n. 7, 2008, p. 21.

<sup>297</sup> BORGES, José Souto Maior. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, 37-44.

<sup>298</sup> COSTA, Wanderley Messias da. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. En *Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, n. 7, 2009, p. 21.

A continuación, pasaremos a proponer una propuesta metodológica para una amplia comprensión de los sistemas anticorrupción y de control de la financiación privada de la política en la región, desde la ‘extensión’, ‘profundidad’ e ‘interactividad’ del marco normativo de los países planteados.

## **II. CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA DESDE LA EXTENSIÓN, PROFUNDIDAD E INTERACTIVIDAD DEL MARCO NORMATIVO: PROPUESTA METODOLÓGICA**

Nuestra propuesta es desarrollar un método de examen de los sistemas normativos que tratan de las relaciones entre los poderes políticos y económicos, especialmente el control de la financiación privada de la política (SFP) y de los esfuerzos anticorrupción política (SACP), que deben ser comprendidos en clave de un sistema único, integrado, holístico (SFP+SACP).

Proponemos un examen del sistema integrado, SFP+SACP, a partir de la observación directa de las normas jurídicas que lo compone, como variables categóricas ordinales codificadas. En otras palabras, planteamos comprender el sistema desde de su “capacidad” de enfrentar los factores electorales y poselectorales de deslegitimación política.

La “capacidad” del sistema de cada país, de acuerdo con sus normas positivadas, puede ser desplegado en tres dimensiones: “extensión”, “profundidad” e “interactividad”. Cada una de esas dimensiones reúne normas jurídicas relacionadas con los factores de deslegitimación política que se han mencionado, es decir, desigualdad de oportunidades electorales, abuso de poder económico y mediático, financiación con dinero sucio y corrupción política.

El análisis de la ‘capacidad’ de un sistema, tal como aquí es propuesto, se basa en el estudio de 42 indicadores normativos relacionados con la regulación de la financiación privada (SFP) y las políticas de integridad (SACP), como se ha dicho, como variables categóricas ordinales codificadas. Esos 42 indicadores están divididos en las tres dimensiones: “extensión” de los sistemas, es decir, la totalidad de situaciones que se refieran a la relación donador y partido/candidato/campaña que estén previstas y

reguladas; su “profundidad”, esto es, el nivel de aflicción de las consecuencias ante la violación de las normas de extensión y, luego, la “interactividad” entre los sistemas nacionales, es decir, la evidencia de la existencia de normas que viabilicen la cooperación jurídica regional y la consiguiente actuación transnacional de los órganos con potestad de fiscalizar, examinar y aplicar las referidas consecuencias.

La observación de los indicadores y consiguiente recogida de datos tienen como límite temporal mayo de 2019. Los datos recogidos están consolidados en documento anexo a esta tesis (anexo III).

Como se ha dicho, para un sistema anticorrupción política (SACP) eficaz, es necesario ampliar la regulación de la financiación de partidos, candidatos y campañas e integrarla con otras regulaciones relacionadas a la gobernanza en general. El objetivo es alcanzar todas las situaciones que, directa o indirectamente, sufren el impacto de la relación ‘donante y beneficiado’ y, así, garantizar la inmunización de los procesos político-administrativos frente a intereses perniciosos de grupos de presión.

Como resultado, para que se quede claro el enfoque microcomparativo que será desarrollado más tarde, lo que reputamos “capacidad” del SACP + SFP, es decir, del conjunto normativo que trata de política anticorrupción y financiación privada, debe comprender las tres dimensiones: la ‘extensión’ del sistema, su ‘profundidad’ y la ‘interactividad’ con los otros sistemas de la región.

Esas tres dimensiones, de acuerdo con la observación directa de las normas que componen cada una de ellas, son variables, del tipo categóricas ordinales y por nosotros codificadas, en los países planteados, luego se permite la mensuración de este grado de variación. Como toda realidad variable, se puede medir mejor, entenderla y crear medios e incentivos de perfeccionamiento.

Esas dimensiones contienen bloques normativos íntimamente relacionados, conforme a sus finalidades, y son, como se ha dicho, variables de acuerdo con la realidad de cada país.

La observación directa de los textos normativos permite una valoración de la norma de acuerdo con el objetivo regulatorio pretendido, los riesgos que se buscan desvelar y evitar, problemas que se intentan solucionar, conductas negativas que intentan desestimular y conductas positivas que intentan incentivar, siempre desde una indagación clave para la comprensión del indicador normativo bajo observación.

Por lo que se refiere a la codificación de las variables, para cada indicador, se atribuye una puntuación en una escala que parte de ‘0’, es decir, de acuerdo con la

indagación clave, significa ‘desregulado o menor capacidad de prevención, solución, inhibición o estímulo a la cuestión propuesta’, hasta ‘4’, que significa ‘regulado o mayor capacidad de prevención, solución o estímulo de la cuestión propuesta’.

El promedio de la puntuación obtenido en todas las dimensiones permitirá una comprensión más amplia y equilibrada de los sistemas nacionales de financiación privada y anticorrupción política (SFP+SACP), bajo una tricotomía de baja, media o alta ‘capacidad’.

Un sistema SACP+SFP será considerado de baja capacidad cuando obtenga una puntuación desde ‘0’ hasta ‘1,999’ punto en la escala. Un sistema será considerado de media capacidad cuando obtenga una puntuación desde ‘2’ hasta ‘2,999’ puntos, donde, para una observación más clara, se considera una media-baja capacidad una puntuación de ‘2’ hasta ‘2,599’ y media-alta capacidad un resultado de ‘2,600 hasta ‘2,999’. Además, será considerado un sistema de alta capacidad cuando obtenga una puntuación desde ‘3’ hasta ‘4’ puntos en la escala.

En los apartados siguientes detallaremos los criterios desarrollados para cada una de las tres dimensiones.

## **1. EXTENSIÓN DE LOS SISTEMAS REGULATORIOS**

Agrupamos aquí, con fines metodológicos y para la mejor comprensión de los sistemas, en el eje de la “extensión”, bloques normativos en cuatro componentes temáticos relacionados con la financiación privada, gobernanza y lucha contra corrupción política, cada una con un grupo propio de indicadores normativos, cuya variación será observada y medida, como se ha dicho, desde ‘0’ hasta ‘4’ puntos en la escala de ‘capacidad’ normativa:

- a. Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales (con 7 indicadores);
- b. Indicadores de conductas partidistas premiables (con 12 indicadores);
- c. Indicadores de medidas de control de abuso de poder económico y mediático (con 5 indicadores);
- d. Indicadores de control anticorrupción política (con 11 indicadores).

Esos cuatro bloques normativos, separados solamente por fines metodológicos, contienen fronteras movedizas, pues comprenden normas íntimamente relacionadas entre ellos, conforme a sus finalidades, y son variables de acuerdo con la realidad de cada país.

Es importante subrayar que las normas relacionadas con la transparencia son muy importantes para nuestros análisis, pero optamos por no codificarla como los demás indicadores pues, se trata de un indicador ya muy bien desarrollado y analizado por varias agencias de análisis de datos de gobernanza.

Así que utilizamos los análisis *Global Right to Information Rating*, elaboradas por *Access Info Europe* y el Centro para la Ley y la Democracia<sup>299</sup>, que mide el ranking de derecho a la información (RTI Rating), también llamado “ranking de transparencia”, que mide la solidez del marco jurídico de un país para garantizar el derecho a la información. Elegimos ese ranking porque su método, igualmente al adoptado en esta tesis, evalúa el marco legislativo, no la aplicación correcta o no de las leyes.

La calificación total máxima que podría llegar a tener un país en el ranking de transparencia es de 150 puntos, así que parametrizaremos la puntuación obtenida – 0 a 150 - a la codificación adoptada en la tesis – 0 a 4.

Desarrollaremos adelante cada bloque de indicadores aisladamente, para una mejor comprensión del abordaje propuesto.

## **A. Regulación de donaciones y gastos electorales**

Con respecto a las normas de ‘extensión’, las donaciones privadas son apenas una de las varias opciones de ingresos partidistas, sin embargo, es la alternativa de renta a los partidos, candidatos y campañas más relacionada con riesgo de corrupción política, razón por la cual las legislaciones nacionales le dedican una regulación más puntillosa siempre que estén verdaderamente imbuidas en prevenir la corrupción por medio de las aportaciones privadas.

De ahí que, ante los riesgos ya planteados de abuso de poder financiero y mediático o penetración de dinero ilegal en la política, todos los países establecen restricciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas<sup>300</sup>. Sin embargo, esas

---

<sup>299</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion>>. Acceso el 19/11/2019.

<sup>300</sup> ZOVATTO, Daniel (2017). *Op cit.*, p. 35.

restricciones deben ser completadas por instituciones de gobernanza que promuevan la complementariedad entre los sistemas de financiación política y anticorrupción, más allá de las regulaciones clásicas del Derecho Electoral, relacionándose con el Derecho Penal, Administrativo, Financiero, etc.

Específicamente sobre este bloque de los ‘Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales’, reputamos como funcional un SFP que regule, como mínimo: (i) donaciones extranjeras; (ii) donaciones de personas jurídicas; (iii) donaciones anónimas; (iv) limitación a las donaciones permitidas; (v) gastos generales de campañas; (vi) gastos específicos con comunicación tradicional y (vii) gastos específicos con campañas digitales.

El nivel correcto de limitación de las donaciones depende de los objetivos que intente alcanzar la regulación y del éxito que tengan los partidos políticos y los candidatos en la obtención de los fondos necesarios a través de fuentes que no sean las grandes donaciones. Los límites a las donaciones son notablemente difíciles de controlar, ya que suele resultar sencillo canalizar el dinero a través de otras personas o por medio de traspasos no declarados oficialmente en los informes de rendición de cuentas, técnica de fraude comúnmente llamada “caja 2” o “caja b”.<sup>301</sup>

Sin embargo, cualquier reforma de la financiación de los partidos exclusivamente enfocada en los ingresos será insuficiente, pues hace falta que se adopten, además, medidas para limitar los gastos desenfrenados a los que los partidos están sometidos para su comunicación política y otras finalidades.<sup>302</sup>

Asumimos que la normativa que regula la financiación de los partidos y, consecuentemente los criterios de puntuación de esa escala, debe servir al cumplimiento de los siguientes objetivos: permitirles la posibilidad de gozar de suficiente autonomía financiera para cumplir sus funciones; posibilitar y hacer efectiva la promoción de la igualdad de oportunidades; reforzar las conexiones entre la sociedad y los partidos y, sobre todo, ser una financiación transparente.<sup>303</sup>

Es importa registrar que la metodología aquí adoptada no considera la eventual superioridad de un modelo de financiación pública, mixta o privada, uno sobre otro, por

---

<sup>301</sup> OHMAN, Magnus (*et al.*). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, p. 24.

<sup>302</sup> ARIÑO, Gaspar Ortiz. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009, p. 35.

<sup>303</sup> NIETO MARTÍN, Adán; MAROTO, Manuel Calatayud. *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2015, pp 29-33.

sí mismos. Pinto-Duschinsky<sup>304</sup>, por ejemplo, demuestra que no hay correlación significativa entre financiación pública y mejor control de la corrupción. Por el contrario, se apunta que la financiación pública incluso puede contribuir a la corrupción, ya que, en algunos contextos, sirve de un piso desde donde los competidores electorales deben partir en busca de fondos adicionales por medio de redes de corrupción.<sup>305</sup> Igualmente, Rafael Bustos Gisbert registra que el problema no radica en cuál sea el concreto sistema de financiación adoptado (público, privado o mixto), sino en su eficacia y en su control.<sup>306</sup>

Con respaldo en las conclusiones anteriores, entendemos que la financiación privada es positiva para la comunicación política y para el desarrollo de los objetivos partidistas, siempre que esté bien regulada y sea transparente, con lo que la elección de cualquiera de los modelos no tiene peso en la escala aquí esclarecida.

Ahora bien, en cuanto a los indicadores del eje “extensión”, en el bloque “Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales”, específicamente sobre las donaciones extranjeras, tales contribuciones están generalmente prohibidas en variados SFP del mundo. Esto es consecuente con la Recomendación CDL-AD (2006) 014 – “*Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources*”, adoptada por la Comisión de Venecia en su 66.<sup>a</sup> plenaria, el 17 y 18 de marzo de 2006, aplicable a la realidad sudamericana.

La Recomendación estipula que los Estados deberían limitar, prohibir o restringir específicamente las cuantías económicas provenientes de donantes extranjeros. Esta restricción tiene el objetivo de evitar la influencia indebida de intereses extranjeros en los asuntos políticos internos. Sin embargo, se reconoce que se podría permitir cierto apoyo de entes que promueven los derechos humanos. Además, debe reconocerse también que la implementación de este enfoque matizado de la financiación extranjera puede ser de difícil implementación y la legislación debería sopesar cuidadosamente la protección de los intereses nacionales contra los derechos de las personas, grupos y asociaciones para cooperar y compartir información.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Financing politics: A global view*. En *Journal of Democracy*, v 13, n.4, 2002, p. 77.

<sup>305</sup> BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Ed.). *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009, p.54

<sup>306</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 81

<sup>307</sup> VAN BIEZEN, Ingrid et al. *Financing political parties and election campaigns: guidelines*. Council of Europe, 2003, p. 54.

Más allá de intereses asociados a un Estado extranjero, la globalización y la forma como se han estructurado las grandes empresas multinacionales, a través de filiales o alianzas con empresas locales, permiten que intereses extranjeros, no de un Estado, sino de poderosos grupos económicos extranjeros, influyan en las elecciones de un país ajeno. Las empresas se unen a través de redes globales para, a largo plazo, desarrollar oportunidades en otros países, no raramente en contra los intereses generales locales. Como resultado, la regulación de la donación extranjera gana especial relevancia.<sup>308</sup>

Así que, para las donaciones extranjeras, establecemos como criterio, desde la indagación “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA DONACIONES DE ORIGEN EXTRANJERAS?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas con las donaciones extranjeras; ‘2’ puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, ‘4’, para los sistemas que la prohíben, pues lo consideramos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.

Un punto sensible en cuanto a la financiación privada es la posibilidad de donación de personas jurídicas, con o sin ánimo de lucro. El financiamiento de los partidos políticos es una forma de participación política y es apropiado, como se ha dicho, que estos busquen contribuciones financieras privadas. De hecho, muchos SFP suelen exigir que los partidos políticos sean financiados, al menos en parte, a través de medios privados, como expresión de apoyo y legitimación.

Sin embargo, las personas jurídicas no son titulares de derechos políticos. Las personas jurídicas no son titulares de los mismos derechos atribuidos a las personas naturales, no se les aplican derechos políticos, que solo se garantizan a la ciudadanía como corolario de la soberanía popular.<sup>309</sup>

Además, hay factores de riesgo, ya planteados, donde la financiación corporativa es indisociable al peligro de convertir a los partidos en tributarios de sus intereses económicos.<sup>310</sup> La Comisión de Venecia, en su *Guidelines and Report on the Financing*

---

<sup>308</sup> OECD PUBLISHING. *Op cit.*, p. 39.

<sup>309</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Eleições, dinheiro e democracia*. En *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, v. 8, n. 26, 2014, pp. 29-33.

<sup>310</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La Insuficiente Reforma de la Financiación de los Partidos: la Necesidad de un Cambio de Modelo*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, p. 61.

*of Political Parties*<sup>311</sup>, expresamente se puso de acuerdo en algunas limitaciones, notablemente con la “prohibición de contribuciones de empresas de naturaleza industrial o comercial o de organizaciones religiosas”.

Lo mismo pasa con las empresas públicas o con participación del Estado. El Estado, por medio de la financiación pública, suele y debe participar en los gastos de la campaña a través de una financiación con reglas claras y con el objetivo de anular factores de desequilibrio que no pueden pesar en la competencia electoral<sup>312</sup>. Fuera de esa situación, la donación de empresas públicas daña la igualdad de oportunidades y está a servicio de fraudes y proyectos de perpetuación de poder.

A su vez, no es raro que los sistemas limiten donaciones de entidades sin ánimo de lucro, que son representantes de categorías profesionales (como los sindicatos) o de grupos de intereses específicos (como asociaciones en favor o contra las armas). El propósito aquí es evitar la influencia indebida de asociaciones de intereses organizadas, pues es parte de la democracia la acción organizada de los grupos de presión para abogar por sus reivindicaciones ante partidos y gobiernos y promover su influencia sobre la política. Lo que se pretende evitar es el uso, por esos grupos, de estrategias de abuso de poder económico y mediático para favorecer sus intereses.<sup>313</sup> Además, algunos sistemas optan por prohibir las donaciones de sindicatos cuando también prohíben aportaciones de empresas con ánimo de lucro, como forma de equilibrar las fuerzas políticas relacionadas con las clases patronales y las clases trabajadoras.<sup>314</sup>

Asimismo, hay un sinnúmero de empresas o corporaciones privadas cuya eventual participación política por medio de donaciones estaría, *in re ipsa*, marcada por un conflicto de intereses. Es el caso de las contratistas y proveedoras en general del Estado y también de las que actúan por medio de concesiones, otorgas, permisiones, autorizaciones estatales y las que están bajo regulación o poder de policía.

Hay que subrayar que los sistemas que se ocupan del tema de la donación de personas jurídicas se sitúan, básicamente, entre las siguientes opciones regulatorias: prohibir donaciones de personas jurídicas en general o permitir las bajo control y limitada a topes determinados en la norma electoral. Hay matizaciones, como prohibiciones concretas para ciertos tipos de personas jurídicas.

---

<sup>311</sup> En el 46º Encuentro, el 9 y 10 de marzo de 2001.

<sup>312</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2015), Óscar. *Op. cit.*, p. 72.

<sup>313</sup> KEANE, John. *A sociedade civil: Velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates, 2001. p. 184.

<sup>314</sup> OHMAN, Magnus (*et al*). *Op cit.*, pp. 45-47

Ahora bien, aunque los controles, los límites y las matizaciones son modelos interesantes para promover la participación de las empresas en la financiación de la democracia, que de hecho necesita de dinero, es innegable que la elección regulatoria más eficaz para evitarse la influencia indebida de empresas en los gobiernos es alejarlas completamente de la financiación política.<sup>315</sup>

Sin embargo, no se desconocen los efectos colaterales de la elección regulatoria de la prohibición total, es decir, para todas las personas jurídicas. Ana Claudia Santano alerta que esa estrategia “solamente fomenta la hipocresía de pensar que, por medio de mera veda, estos recursos económicos venidos desde las personas jurídicas no más compondrán las arcas de los partidos”, por medio de pagos ilegales, como se ha dicho, la técnica del “Caja 2”.<sup>316</sup> No obstante, pensamos que la regulación debe ser diseñada de modo a obtener el mejor resultado, complementado por sanciones en caso de violaciones a la integridad electoral.

Por todo que se ha dicho, para las donaciones de personas jurídicas, establecemos como criterio, desde la interrogación “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LAS DONACIONES DE EMPRESAS, ENTES SIN ÁNIMO DE LUCRO, CONCESIONARIOS/SUMINISTRADORES DEL ESTADO Y ENTES ESTATALES?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que la permita para cada tipo de persona jurídica mencionada, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y los riesgos relacionadas a las donaciones de las personas jurídicas y su carencia de derechos políticos; ‘2’ puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, ‘4’, para los sistemas que la prohíben totalmente, pues lo consideramos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de los riesgos propios de las donaciones de personas jurídicas. Para cada país se ha establecido una puntuación promedio, de acuerdo con la regulación destinada a cada tipo de persona jurídica.

En cuanto a las donaciones anónimas, su modelo atenta contra los principios de transparencia, legitimación e igualdad de oportunidades, marcadores clave de los regímenes democráticos. La Comisión de Venecia, igualmente, recomienda que las contribuciones anónimas deben estar estrictamente reguladas, incluso a través de un

---

<sup>315</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2015), Óscar. *Op cit.*, pp. 169-171.

<sup>316</sup> SANTANO, Ana Claudia. *Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España. En Revista general de derecho constitucional*, n. 22, 2016. pp. 9-11

límite en el monto total permitido de todas las contribuciones y que la legislación debe limitar la cantidad máxima a un nivel razonable diseñado para asegurarse de que los donantes anónimos no puedan ejercer una influencia indebida.<sup>317</sup>

En ambientes más críticos, como la región planteada, con riesgos de financiación política con uso de dinero de origen ilícito, como narcotráfico y corrupción, asumimos que se debe ir más allá de las recomendaciones de la Comisión de Venecia, dificultándose aún más la circulación de este tipo de dinero en la política.

Por eso, para las donaciones anónimas, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LA DONACIÓN ANÓNIMA?”, la codificación ‘0’ para un SFP que no la regula, pues consideramos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas con las donaciones anónimas; ‘2’ puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, ‘4’, para los sistemas que la prohíben, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.

En cuanto a los topes para las donaciones permitidas, el impacto real de la limitación de las donaciones varía según su nivel. Si el límite es muy alto, no tendrá consecuencias, ya que no reducirá las donaciones desequilibrantes en la práctica; por el contrario, si el límite es demasiado bajo, los donantes, los partidos políticos y los candidatos encontrarán el modo de evadirlo. Si los interesados y obligados por las normas regulatorias crean un desprecio sistémico a las reglas pertinentes a los límites de donaciones, se pone en riesgo la confianza en el sistema regulador de la financiación política en su conjunto.<sup>318</sup>

Así que, en términos de determinación de topes a las donaciones permitidas, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE GARANTIZAR LA EQUIDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES POR MEDIO DE TOPES A LAS DONACIONES PERMITIDAS, ¿EL SFP ESTABLECE LÍMITES Y DE QUÉ NATURALEZA?”, la codificación ‘0’ para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos debidos a la ausencia de determinación de topes. Fijamos ‘2’ puntos para un sistema que la establece, pero subjetivamente, es decir, de acuerdo con condiciones subjetivas, propias del

---

<sup>317</sup> VENICE COMMISSION et al. *Guidelines and report on the financing of political parties*. Doc. CDL-INF (2001), v. 8, 2001.

<sup>318</sup> OHMAN, Magnus (*et. al.*). *Op cit.*, p. 23.

donante, que, consecuentemente, crean situaciones de desigualdad injustificadas. Finalmente, establecemos la codificación de ‘4’ puntos para los sistemas que instituyen topes objetivos, es decir, igual para todos, independientemente de la situación personal de donante, pues se considera como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.

Indisociablemente del control de los ingresos privados, como la otra cara de la misma moneda, es necesario un control de los gastos electorales, como medida de reducción de riesgos. Cuanto más grandes son los gastos electorales y más limitada la financiación, mayor la necesidad de buscar fuentes alternativas, si no prohibidas, para costear los gastos de campaña. Así que la relación entre gastos electorales y riesgos es directa.<sup>319</sup>

Como señaló el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el Comentario General No. 25<sup>318</sup>, una razonable limitación de los gastos de campaña podrá justificarse cuando sea necesario para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea socavada o que el proceso democrático sea distorsionado por los gastos desproporcionados en nombre de cualquier candidato o partido.<sup>320</sup>

Además, la Comisión de Venecia ha entendido que es prudente que un SFP determine un límite de gasto máximo para los partidos en las elecciones para lograr el objetivo legítimo de asegurar la igualdad entre los candidatos. Sin embargo, el objetivo razonable de tales restricciones debe equilibrarse con la necesidad igualmente procedente de proteger otros derechos, como los de la libre asociación y la expresión.<sup>321</sup>

Esto requiere que los límites de gasto se hagan escrupulosamente y sobre bases realistas, reconociendo los altos costes de las campañas contemporáneas, para que no sean demasiado limitadores de la actividad y comunicación política.

Así que la limitación de gastos electorales a las fuerzas políticas que concurren a un proceso electoral supone, así, una de las medidas más eficaces para propiciar un proceso electoral en igualdad de condiciones.<sup>322</sup> Por eso estimamos, como mínimo

---

<sup>319</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación*. En El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, CEPC, Madrid, 2009, pp. 627-629.

<sup>320</sup> United Nations Human Rights Committee General Comment 25, Article 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service. (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) (1996), p. 19.

<sup>321</sup> VENICE COMMISSION (et al). *Op cit.*

<sup>322</sup> MATEOS, José Luis Crespo. *La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España*. En Anuario de la Facultad de Derecho, n. 10, 2017, pp.77-82.

esencial a un SFP con efectiva capacidad de reducción de riesgos, los siguientes criterios relacionados con los gastos electorales: reglas sobre gastos en general, reglas sobre gastos específicos con comunicación tradicional y reglas sobre gastos específicos con campañas digitales.

Por eso, para una comprensión panorámica de la cuestión de los gastos de campañas y riesgos asociados, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE GASTOS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS ELECTORALES?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no lo regula, pues se aprecia como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionados con una campaña sin límites de gastos. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que adopta alguna técnica de contención, como límite de tiempo de campaña, tope general de ingresos o tope general de gastos. Por último, ‘4’ puntos para los sistemas que imponen una limitación de tiempo de campaña asociada a una técnica de limitación de ingresos o gastos, pues se estima como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.

Aunque los gastos electorales son muy variables (alimentación, transportes, consultorías, alquileres de espacios, etc.), están fuertemente concentrados en el tema de la comunicación política. Así que, por consumir la mayor parte de los recursos de campaña, ese tema merece una especial atención. La comunicación política suele propagarse no solo en los medios tradicionales, como radio, TV, periódicos, carteles, vallas, etc., sino, cada vez más, por medios digitales, es decir, por las nuevas tecnologías de comunicación.

La comunicación política, especialmente la propaganda electoral, por lo tanto, tiene transcendental importancia en términos de gastos electorales, por su capacidad de decidir una elección y, por ende, atraer no solo los recursos legales, sino también las aportaciones ilegítimas, es decir, en violación a los límites de donación o de origen ilícito. Como resultado, es necesario comprender los sistemas de financiación específicamente en cuanto a su aptitud de controlar esos gastos.

Como se observa desde las experiencias electorales en el mundo y en la región examinada, los recursos destinados a la propaganda electoral están migrando de los

medios tradicionales hacia los medios digitales<sup>323</sup>. En consecuencia, es fundamental la regulación de la propaganda electoral también para seguir ese movimiento, es decir, actualizándose y pasando a tratar la nueva realidad. Por ende, analizaremos los gastos destinados a la comunicación política separadamente, esto es, la regulación destinada a la comunicación tradicional y la regulación destinada a las campañas digitales.

Como resultado, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE GASTOS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no lo regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionados con una campaña sin límites de gastos para comunicación política en los medios tradicionales. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que adopta alguna técnica de limitación, como la limitación de compra de ciertos espacios o la prohibición de compra de algún tipo de espacio mediático o el control de precio de comercialización de espacio mediático. Por último, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que prohíben integralmente la compra de todos los tipos de espacios mediáticos privados, pues se estima como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.

Las campañas digitales, como se ha dicho, ocupan cada vez más espacio en la comunicación política en general y, por ende, debe ser objeto de preocupación y regulación específica. Las elecciones en Japón en 2014; las elecciones estadounidenses, el referéndum del Brexit en el Reino Unido, el plebiscito sobre los acuerdos de paz de en Colombia, todos ocurridos en 2016; las elecciones francesas de 2017 y las elecciones generales brasileñas de 2018 demuestran el protagonismo de las campañas digitales y el uso de las nuevas tecnologías, sobre todo de las redes sociales y de las aplicaciones de mensajería instantánea (whatsapp, telegram, wechat, *etc.*) para acceder a los electores con el fin de influir en la formación de sus convicciones políticas y, por consiguiente, en sus votos.

Las campañas digitales basadas en *big data*, *micro-targeting*, mensajería impulsada y otras técnicas cambian la manera de ganar votos y la evolución de esos expedientes digitales cambiarán cómo son electos los políticos y las formas de influencia e intervención del poder económico en las elecciones.

---

<sup>323</sup> SAMPEDRO, Víctor Blanco. *Públicos y recursos tecnopolíticos. Minorías insatisfechas y diques a la participación. En* Ciber campaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica. 2011. p. 14-17.

Así que es imprescindible generar un ambiente electoral apto para lidiar con esos fenómenos y un marco normativo que garantice elecciones libres de estrategias de comunicación perniciosas y desequilibrantes a través de las nuevas tecnologías. Los SFP necesitan superar una regulación analógica, centrada en la radio, TV y medios impresos, hacia una regulación también con enfoque digital, en especial en las redes sociales, con el objetivo de evitar abusos y garantizar la rendición de cuentas política y financiera de las campañas en línea.<sup>324</sup>

Sobre los gastos partidistas con la comunicación política en la *web*, también conocida como ‘campañas digitales’, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE GASTOS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN EN LA INTERNET?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionados con una campaña digital sin límites. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que regula las campañas digitales conjuntamente con los medios de comunicación tradicionales, sin embargo, sin establecer reglas específicas para la comunicación política en la *web*. Al fin, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que regulan específicamente las campañas digitales, incluso sobre manejo de aplicaciones de mensajería y redes sociales.

Estos fueron los criterios utilizados para la comprensión de los ‘Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales’. Sin embargo, un SFP estaría incompleto sin mecanismos capaces de oponerse a la crisis de confianza que abate a los partidos políticos, de acuerdo con lo planteado en el capítulo anterior.

En el próximo apartado, veremos las regulaciones relacionadas con los roles que los partidos pueden desarrollar para enfrentarse a los factores de deslegitimación.

## **B. Conductas partidistas premiadas**

Consideramos como punto esencial para tratar de la crisis política que marca la región el fortalecimiento institucional de los partidos, sumamente relacionado con escándalos de financiación, y el rescate de su credibilidad frente a la ciudadanía.

---

<sup>324</sup> FREITAS, Juliana Rodrigues; ALARCON, Anderson; BARCELOS, Guilherme. *O Direito Eleitoral em Tempos de Fake News: O Que é Isto, um Fato Sabidamente Inverídico?. En Percurso*, v. 2, n. 25, 2018, p. 251.

Así que, aún en la dimensión de la “extensión” de los sistemas, también agrupamos en un componente temático, que llamamos de ‘Indicadores de conductas partidistas premiables’, muestras normativas que contienen reglas relacionadas con los esfuerzos para acercar a los partidos y la ciudadanía y con el rescate de la confianza en las organizaciones políticas.

Se estima funcional un SFP que, para tan difícil tarea, regule, como mínimo: (i) estímulos para el acercamiento entre partidos políticos y ciudadanía; (ii) implementación de programas de integridad partidista (*compliance*); (iii) flexibilización del secreto bancario de cuentas partidistas; (iv) bancarización de las donaciones privadas; (v) responsabilización de los dirigentes partidistas; (vi) transparencia partidista; (vii) profundidad del control patrimonial de los partidos; (viii) profundidad de la rendición de cuentas de campaña; (ix) legibilidad de las cuentas partidistas; (x) amplitud de la difusión de las cuentas partidistas; (xi) responsabilidad técnica del responsable financiero de las cuentas partidistas y (xii) certificación alternativa de las cuentas electorales.

Se plantea aquí, bajo la inspiración del ‘Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los Partidos Políticos’, adoptado por la Comisión de Venecia, un nuevo enfoque del tema, por medio de cambios en la organización *interna corporis* de los partidos políticos para aumentar su credibilidad ante de la ciudadanía.

Se propone inmunizar la legitimidad del proceso político de la financiación perniciosa, fomentando la participación en la vida política y por medio de la promoción de principios democráticos, tales como la igualdad, el diálogo, la cooperación, la transparencia y la lucha contra la corrupción como estándares partidistas.<sup>325</sup>

Además, en el proceso político hay factores discriminatorios, como el género, la etnia o la edad, que se cruzan y pueden producir nuevos e imprevistos efectos cuando son abordados de manera inadecuada. Por lo tanto, los marcos regulatorios también deben tener cuidadosa atención a la existencia de tales discriminaciones, que pueden ser estimuladas (y financiadas) por grupos de intereses.

Creemos que el financiamiento de las elecciones a través de pequeñas donaciones de un gran número de votantes es un signo de compromiso cívico de los

---

<sup>325</sup> CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria (Venecia, 12-13 de diciembre de 2008) E INFORME ACLARATORIO, adoptado por la Comisión de Venecia en su 78ª Sesión Plenaria (Venecia, 13-14 de marzo de 2009).

ciudadanos y de vitalidad de la democracia. Por lo tanto, consideramos como un camino a ser seguido por los SFP el estímulo de microdonaciones de muchos pequeños donadores, de acuerdo con el modelo conocido como ‘financiación democrática’.<sup>326</sup>

Por tanto, sobre los “estímulos para acercamiento entre partidos políticos y ciudadanía”, se estima, como mínimo regulatorio, medidas de (1) fomento al proselitismo partidista; (2) incentivo a la equidad de participación partidista por género, edad o etnia; (3) estímulo a políticas partidistas de microdonaciones y (4) exenciones fiscales para donaciones.

Así que establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ACERCAMIENTO ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANÍA, ¿EL SFP PRESENTA ESTÍMULOS DE ACERCAMIENTO AL CIUDADANO?”, la codificación ‘0’ para un SFP que no presenta ninguna medida de acercamiento, por lo tanto, tiene la respuesta de menor capacidad de solución de la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SFP que presenta escasez de medidas de acercamiento, es decir, solo una de las cuatro medidas presentadas en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SFP que presenta medidas de acercamiento, es decir, dos de las cuatro medidas estimadas en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘3’ para un SFP que presenta predominio de medidas de acercamiento, es decir, tres de las cuatro medidas propuestas en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación ‘4’ para un SFP que presenta abundancia de medidas de acercamiento, con las cuatro medidas consideradas en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta.

Otra práctica partidista que apreciamos como premiable es la búsqueda de la conformidad con el SFP y SACP ‘desde dentro’, es decir, la incorporación de una cultura de integridad y de cumplimiento de la legislación reguladora, de acuerdo con el modelo de gobernanza que ha adquirido relevancia cada vez más en las empresas privadas. En los EE.UU, en la década de 1930, el *compliance* nace como un conjunto de métodos y procedimientos que promueven el cumplimiento de la legislación, es decir, el programa de cumplimiento tiene como objetivo establecer mecanismos y procedimientos que

---

<sup>326</sup> PALMA, Adrián Ortigosa. *Crowdfunding y Financiación de Partidos Políticos*. En *Revista de Derecho Político*, v. 1, n. 104, 2019, pp. 231-233.

hagan que el acatamiento de la legislación forme parte de la cultura corporativa, en su caso, de la cultura partidista.<sup>327</sup>

La Directiva Europea de Contratación Pública de 2014, Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, ahonda la estrategia de ‘palos y zanahorias’ estableciendo incentivos para que las empresas que contraten con la administración adopten programas de cumplimiento, técnica totalmente aplicable a los partidos políticos.<sup>328</sup> Otro punto clave, válido para las empresas, partidos y órganos públicos es el análisis periódico de riesgos. La evaluación de riesgo consiste en identificar las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deber ser prevenidos.<sup>329</sup>

El análisis de riesgo es esencial en cualquier sistema de cumplimiento porque asegura su racionalidad, el que la organización destine eficazmente sus esfuerzos preventivos, centrándolos en las actividades donde se apunta más riesgos. Igualmente es imprescindible redactar y desarrollar el código de conducta de los directivos, afiliados y candidatos vinculados al partido.<sup>330</sup>

Sin embargo, se observa, desde una rápida visita en los sitios virtuales de los partidos de los países planteados, que la burocracia intrapartidista sigue lejos de establecer una cultura y organización *interna corporis* con vistas a la gobernanza. Por la ausencia de ley que obligue, o debido a la pura falta de interés de los directivos, los partidos ignoran las normas de gobernanza capaces de garantizar una mayor transparencia, previsibilidad y, en consecuencia, confianza. El estado actual de desconfianza exige urgentemente que los partidos adopten medidas organizativas capaces de identificar riesgos y desconformidades con brevedad y atribuir la responsabilidad a los involucrados.<sup>331</sup>

Por ende, en el tema de la implementación de gobernanza y programas de integridad intrapartidista, establecemos como criterio, desde la pregunta ‘CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA ¿EL SACP-SFP DETERMINA LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS

---

<sup>327</sup> DE SOUZA LIMA, Pedro Henrique Mendes et al. *Compliance e seus Reflexos nos Direitos Eleitorais*. En Congreso Nacional de Direito Empresarial da Toledo Prudente, 2018, p. 31.

<sup>328</sup> NIETO MARTÍN, Adán; MAROTO, Manuel Calatayud. *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2015, pp. 23-29.

<sup>329</sup> *Ibid.*, pp. 36-39.

<sup>330</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>331</sup> DE SOUZA LIMA, Pedro Henrique Mendes et al. *Op cit.*, p. 31.

INTERNOS DE CONFORMIDAD A LOS PARTIDOS POLITICOS?’, la puntuación ‘0’ para un SACP-SFP que no la regula, pues se estima incapaz de prevenir los riesgos relacionados con la actividad partidista. Establecemos ‘1’ punto para el sistema que adopte alguna técnica de seguimiento de riesgo. Determinamos “2” y “3” puntos para los SACP+SFP que exijan, respectivamente, sistemas de auditorías internas y externas. Por último, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que exijan *compliance* partidista, pues lo consideramos como la respuesta de mayor capacidad de prevención y solución de la cuestión propuesta.

Al lado de la integridad camina la transparencia, indisolublemente. La experiencia internacional revela que avanzar en los niveles de transparencia de las prácticas administrativas constituye una vía notablemente eficaz para reducir los espacios de oportunidad para la corrupción.<sup>332</sup> La transparencia no es resultado solo de un mero ejercicio de voluntad, requiere cambios legales y nuevos diseños institucionales que la hagan posible, incluso con la creación de órganos con competencia de promover el acceso abierto a la información pública, es decir, no solo disponer de la información, sino facilitar el acceso fluido de información confiable, relevante, verificable y a cero o a un bajo coste al interesado.<sup>333</sup>

Es necesario recalcar que una de las razones más importantes para regular la financiación política y transparentar todas las actividades al respecto es el empoderamiento de los votantes. Al poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria sobre los movimientos financieros de los partidos se da la posibilidad al elector de tomar una decisión más informada y ejercer un control sobre el comportamiento de los partidos y candidatos.

La divulgación cumple, así, como funciones preventivas y como herramientas de control para combatir la corrupción política.

En efecto, no hay rendición de cuentas sin información útil y de fácil acceso que permita conocer el desempeño de los candidatos y los partidos. De ahí la importancia de que los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos sean sometidos no solo a la vigilancia rigurosa de los organismos de fiscalización, sino también a la inspección y el escrutinio público.

---

<sup>332</sup> ALONSO, José Antonio; MULAS-GRANADOS, Carlos. Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica, Fondo de Cultura, v. 26, 2011, p.177.

<sup>333</sup> BELLVER, Ana. *Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 38, 2007, pp. 19-21.

En la medida en que los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los ciudadanos en general dispongan de información sistemática y fidedigna sobre las actividades financieras de los partidos y la procedencia de sus recursos, es posible controlar los excesos y violaciones en sus ingresos y gastos.<sup>334</sup>

Específicamente sobre el secreto bancario de las cuentas partidistas que reciben aportaciones privadas, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL SECRETO BANCARIO DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no la regula o la regula sin distinción del reglamento general de las cuentas bancarias, pues reputamos como incapaz de fomentar la transparencia e integridad partidista. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que adopta un régimen de facilitación para el acceso a las cuentas de los partidos con movimientos sospechosos. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que no permiten secreto bancario en las cuentas de los partidos, pues se considera como la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta.

Todavía en el contexto de la transparencia e integridad partidista, específicamente sobre el tema de la bancarización de las aportaciones privadas a los partidos, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL USO DEL SISTEMA FINANCIERO PARA LAS DONACIONES DE DINERO?”, la puntuación ‘0’ para un SFP que no lo regula, pues se estima como incapaz de fomentar la transparencia e integridad partidista. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que permita algunos tipos de aportaciones en dinero ajenas al sistema financiero oficial. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que exigen exclusivamente donaciones por medio del sistema financiero oficial, pues se aprecia como la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta.

Rafael Bustos Gisbert alerta de que la lucha contra la corrupción ha carecido de uno de sus elementos preventivos y sancionatorios más eficaces: la responsabilidad por actos de corrupción de los cargos partidocráticos. Además, apunta importantes medidas de integridad y transparencia intrapartidista, con un enfoque en sus directivos, hacia la

---

<sup>334</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op cit.*, p. 79.

regeneración de la confianza en tales entes, como prohibir la reelección indefinida en los órganos de dirección, enumerar obligaciones de transparencia patrimonial de quienes ocupen cargos de dirección, aprobar códigos de ética, entre otras.<sup>335</sup>

Por tanto, de acuerdo con Rafael Bustos Gisbert, específicamente sobre el tema del control y responsabilización de los directivos partidistas, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP ESTABLECE CONTROLES SOBRE LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?”, la puntuación ‘0’ para un SACP que no establece ningún tipo de control o régimen de responsabilización, pues lo consideramos como totalmente incapaz para hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad partidista. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que establezca algún tipo de control y responsabilización, aunque exclusivamente *interna corporis*, sobre el cuerpo directivo de los partidos. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que prevén un régimen de control patrimonial de los directivos, asociado a sanciones, pues se estima como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Las regulaciones destinadas a la transparencia financiera buscan que los partidos, candidatos y otros actores políticos reporten a las autoridades las fuentes de sus recursos y el uso dado a los mismos. También incluye las reglas que definen si esa información es o no auditada y dónde y cómo es publicada.

Estas regulaciones presentan considerables variaciones entre los países. Por lo general, imponen la obligación de elaborar informes financieros a los partidos, sin embargo, el análisis comparado pone en evidencia la existencia de una tendencia regional hacia la apertura de la información a los ciudadanos, por ejemplo, por medio de la publicación de los balances de los partidos, aunque de modo incipiente y se refiere principalmente a la publicación en gacetas y diarios oficiales, normalmente de poca circulación.

Así que uno de los principales retos que enfrentan los países planteados en materia de financiación de la política es establecer nuevos medios de difusión de información y simplificar el acceso ya existente. En este sentido, es muy importante analizar los beneficios y las posibilidades que ofrecen las tecnologías digitales en el ámbito de la transparencia del financiamiento, por medio de mecanismos innovadores que permiten tener la contabilidad “en línea”, incluso en tiempo real.

---

<sup>335</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op cit.*, p. 79.

Ciertamente, no hay efectiva *accountability* sin información útil, legible y de fácil acceso que permita conocer el desempeño, las decisiones y las relaciones de los candidatos y los partidos. De ahí la importancia de que, como se ha dicho, los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos sean sometidos no solo a la vigilancia rigurosa de los organismos de fiscalización, sino también a la inspección y al escrutinio público. En la medida en que los medios de comunicación, las organizaciones civiles y los ciudadanos en general dispongan de información sistemática y fidedigna sobre las actividades financieras de los partidos y la procedencia de sus recursos, es posible controlar los excesos y violaciones en sus ingresos y gastos.

Por ende, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan publicidad y acceso público: (1) del inventario patrimonial con cuentas ordinarias con gastos corrientes; (2) cuentas de campañas con origen en las aportaciones privadas; (3) estatuto del partido y (4) hoja de vida de dirigentes y candidatos.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA TRANSPARENCIA PARTIDISTA?”, la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, con un respuesta de menor capacidad de solución de la cuestión propuesta; la codificación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de medidas de transparencia, es decir, solo uno de los cuatro ítems expuestos en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta medidas de transparencia, es decir, dos de los cuatro ítems del mínimo regulatorio referenciado; la codificación ‘3’ para un SACP+SFP que presenta predominio de medidas de transparencia, es decir, tres de las cuatro medidas propuestas en el mínimo regulatorio mencionado; y, finalmente, la puntuación ‘4’ para un SACP+SFP que presenta abundancia de medidas de transparencia, con las cuatro medidas expresadas en el mínimo regulatorio anterior, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Aún en los “Indicadores de conductas partidistas premiadas”, en el tema de la profundidad de las cuentas ordinarias de los partidos políticos, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan una contabilidad con la presencia de los siguientes puntos de evidencia: (1) bienes muebles y raíces con valor de mercado actualizado; (2) gastos corrientes especificadas; (3)

préstamos bancarios con las tasas contratadas; (4) inversiones; (5) contribuciones ordinarias de afiliados y (6) otros tipos de ingresos.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIA Y COMPROBACIÓN PARA EL CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?”, la codificación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ninguno de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, tiene una respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de puntos de evidencia del estado patrimonial partidista, es decir, solo uno o dos de los seis ítems presentados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta algún nivel de evidencia, es decir, con tres de los seis ítems expuestos en el mínimo regulatorio mencionado; la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que presenta predominio de puntos de evidencia, es decir, cuatro o cinco de los seis ítems apreciados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la codificación ‘4’ para un SACP+SFP que presenta abundancia de puntos de evidencia, con los seis ítems considerados en el mínimo regulatorio anterior, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

En el tema de la profundidad de las cuentas de campañas consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan una rendición de cuentas con la presencia de los siguientes puntos de evidencias de contabilidad especificados: (1) gastos con oficina, (2) con militancia, (3) con medios de comunicación regulados, (4) transporte, (5) ingresos de donaciones privadas, (6) aportaciones no financieras estimadas en dinero y (7) otros tipos de ingresos.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIA Y COMPROBACIÓN PARA EL CONTROL DE LAS CUENTAS DE CAMPAÑA?”, la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ninguno de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, tiene la respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de puntos de evidencias de contabilidad del estado patrimonial partidista, es decir, solo uno o dos de los siete ítems expresados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta algún nivel de evidencia, es decir, con tres o cuatro de los siete ítems

especificados en el mínimo regulatorio expuesto; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de puntos de evidencia, es decir, cinco o seis de los ítems estimados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de puntos de evidenciación, con los siete ítems considerados en el mínimo regulatorio anterior, o más, y, por ende, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Como se ha dicho, la importancia de que los movimientos financieros de los partidos sean sometidos no solo a la vigilancia de los organismos de control, sino también al escrutinio ciudadano, es para que los electores informados puedan, a través de la emisión del sufragio, ejercer un control más consciente sobre los partidos. Sin embargo, la legibilidad de los informes financieros, es decir, su fácil comprensión por la ciudadanía en general es un punto esencial para lograr el objetivo de empoderar el elector por medio de la información.

Por tanto, específicamente sobre el tema de la legibilidad de las cuentas partidistas, desde la pregunta "CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ACERCAMIENTO ENTRE LOS PARTIDOS Y LA CIUDADANÍA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA LEGIBILIDAD CIUDADANA PARA EL CONTROL SOCIAL DEL ESTADO PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS?", la puntuación '0' para un SACP que no establece una previsión de legibilidad de cualquier naturaleza, pues lo consideramos como totalmente incapaz de realizar el necesario acercamiento entre partidos y ciudadanía, así como facilitar el control social. Establecemos '2' puntos para un sistema que instaure alguna medida con enfoque en facilidad de comprensión de las cuentas partidistas. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prevén expresamente la legibilidad ciudadana en relación con las cuentas de los partidos políticos, pues se aprecia como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Sobre el tema de la amplitud de la divulgación de las cuentas partidistas ordinarias y electorales, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una difusión de ambas las cuentas, es decir, del estado patrimonial y de campaña, en tres sitios distintos: periódicos de gran circulación, página web de los partidos y página web del órgano electoral.

Conviene subrayar que el tema de la exigencia legal de publicación de los informes o evaluaciones de rendición de cuentas en diarios privados de gran circulación genera inconvenientes, incluso de naturaleza constitucional. De un lado, es un medio

para garantizar que esas informaciones circulen en la sociedad, sobre todo en una parte de la comunidad que no está conectada a la *web*. Por otro lado, exigir legalmente que los periódicos publiquen esas informaciones puede significar una limitación a la libertad de prensa o la libertad económica. Una alternativa que se ve en algunos sistemas es exigir la publicación de los informes o evaluaciones de cuentas a expensas de los partidos, que serán cobrados por los diarios privados de acuerdo con un precio promedio de mercado para publicaciones de naturaleza semejante. Además, otra alternativa es que tales publicaciones, por el interés general que tienen, tengan sus costes abonados por el presupuesto general del Estado.

Como resultado, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SISTEMA REGULA LA DIVULGACIÓN DE LAS CUENTAS ORDINARIAS Y DE CAMPAÑAS?”, la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna previsión sobre publicidad de las cuentas o que establezca una publicidad ajena a los tres medios considerados como mínimo en términos de amplitud de divulgación, por lo tanto, la respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta y la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a determinar la publicidad solo de una de las cuentas (ordinaria o electoral) y solamente en el órgano electoral. Establecemos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que determina la publicación de una de las dos cuentas, al menos en dos de los tres medios referenciados. Instituímos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que determina la publicación de una de las dos cuentas en los tres medios posibles: periódicos de gran circulación, página web de los partidos y página web del órgano electoral. Finalmente, atribuimos la puntuación ‘4’ al SACP+SFP que estipula la publicación de las dos cuentas en los tres medios referenciados, lo que se aprecia como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Aún en los ‘Indicadores de conductas partidistas premiables’, ahora específicamente en el tema de la rendición de cuentas, varias regulaciones asignan funciones específicas relativas a la obligación de nominar a una persona con conocimientos técnicos encargado del manejo financiero de las campañas electorales y cuentas ordinarias, de la relación con la autoridad electoral, de presentar los informes respectivos y, en la mayoría de casos, son estos funcionarios los responsables personales de las faltas o delitos que se les pueden imputar a los partidos políticos. En resumen, no

se puede ni se debe ignorar a las propias instancias partidarias como órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas.<sup>336</sup>

Considerando la complejidad de la contabilidad de las campañas electorales contemporáneas, investigadores del tema, como Steven Griner y Daniel Zovatto, resaltan la importancia de una profesionalización de la tesorería de los partidos para la prevención de irregularidad<sup>337</sup>, al lado de redes de observación ciudadana en materia de finanzas electorales.<sup>338</sup>

Por todo esto, específicamente sobre el tema de la capacidad técnica y responsabilización de los encargados financieros de los partidos, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA LA CAPACIDAD TÉCNICA Y RESPONSABILIZACIÓN DE LOS ENCARGADOS FINANCIEROS DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no exige capacidad técnica, ni establece responsabilización a los encargados financieros, pues lo apreciamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad partidista. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que establezca sanciones a los encargados financieros, sin que se le exija capacidad técnica. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que requieran capacidad técnica para los responsables financieros, estableciendo, además, sanciones en casos de violaciones a las reglas del respectivo SFP, pues lo consideramos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Sobre el análisis y valoración de las cuentas partidistas, aunque las nuevas tecnologías han sido importantes aliadas de los órganos de control para verificar la conformidad de las contabilidades ordinarias y, sobre todo, electorales, el examen todavía, en muchos casos, se limita a una revisión, aunque electrónica, meramente aritmética de los ingresos y gastos apoyada por el cotejamiento de documentos de

---

<sup>336</sup> GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. *De las normas a las buenas prácticas, el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA, 2011, p. 21.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>338</sup> En setiembre del 2000, en Lima, Perú, con la asistencia técnica del Instituto Nacional para la Democracia (NDI) de los Estados Unidos, se organizó una red de OSCs conocida como Acuerdo de Lima, integrado por Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National d’Observation (Haití); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México); Consorcio de OSCs de Educación Cívica (El Salvador), y Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés) de Jamaica.

transacciones financieras presentadas por los propios partidos en sus informes de rendiciones de cuentas.

Sin embargo, el estado actual de las nuevas tecnologías, la integración entre los órganos públicos e incluso la integración entre las empresas proveedoras de los partidos y los órganos públicos permiten un cruce de datos y cambio de informaciones entre órganos electorales y órganos públicos de otras finalidades (tributarios, por ejemplo), que contribuyen y superan los análisis de cuentas partidistas basados exclusivamente en la aritmética y la verificación de comprobantes de pagos.

Los datos referentes a la financiación privada de la política pueden y deben ser compartidos entre otros órganos de control de toda naturaleza: electorales, monetarios, tributarios, policías, contralorías. Este acto de compartir de datos, por medio de un proceso continuado de gestión de la información, conocimiento e inteligencia, puede servir como fuente para alertas tempranas de corrupción o medio de prueba para sanciones.<sup>339</sup>

Por ejemplo, la “Decisión Marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad” preconiza que “los métodos de intercambio de información deberán hacer pleno uso de las nuevas tecnologías y adaptarse a cada tipo de información” previendo tanto la posibilidad de acceso recíproco a las bases de datos nacionales como el acceso directo a las bases de datos centrales de la Unión Europea.<sup>340</sup>

Es innegable, pues, la importancia del canjeo de datos, informaciones y generación de conocimiento para mejor gestión, seguimiento y control de la financiación privada de la política, más allá de los tradicionales informes de rendición de cuentas.

Así que, específicamente sobre la importancia del cruce de datos para el análisis y validación de las rendiciones de cuentas, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP+SFP ESTABLECE MEDIOS DE VERIFICACIÓN DE CONFORMIDAD DE CUENTAS PARTIDISTAS MÁS ALLÁ DE LOS INFORMES CONTABLES?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no suministra medios alternativos,

---

<sup>339</sup> DAVENPORT, Thomas H. et al. *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Massachusetts: Harvard Business Press, 1998. p. 87.

<sup>340</sup> Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad, Expediente Interinstitucional 2005/207 (CNS).

paralelos, de comprobación de las cuentas, pues lo asumimos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad partidista; mientras que fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que adoptan herramientas disyuntivas que auxilian en la labor de verificación y validación de las cuentas, pues lo consideramos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Estos fueron los criterios utilizados para la comprensión de los ‘Indicadores de conductas partidistas premiadas’.

Sin embargo, un SACP+SFP estaría incompleto sin mecanismos capaces de oponerse específicamente a los riesgos sobrevenidos de los abusos de poder financiero y mediático. En el próximo apartado trataremos, aún en el eje ‘extensión’, de los indicadores relacionados a medidas de contención de abuso de poder económico y mediático.

### **C. Control del abuso de poder económico y mediático**

Los sistemas regulatorios, como se ha visto, suelen contar con normas de limitación de donaciones privadas y esquemas de control de gastos, incluso específicamente gastos con comunicación. Sin embargo, más allá de esa regulación tradicional, objeto de lo que llamamos “Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales”, un SACP+SFP eficaz, realmente comprometido con el propósito de garantizar una disputa electoral ecuaníme, debe ocuparse de situaciones extremas donde la regulación electoral clásica ha fracasado, visualizadas en las contiendas electorales de la contemporaneidad, incluso en la región planteada.

En el presente se ven nuevos (o viejos, pero con nuevos aspectos) y complejos problemas electorales en la región relacionados con el tema de la financiación privada y la corrupción política, como costear la propaganda política por parte de terceros, el uso de estrategias de desinformación política, los abusos en las relaciones de dependencia laboral para direccionar el voto en favor de determinado candidato y los accesos desiguales a los medios de comunicación.

Todos esos temas están involucrados con el concepto de “integridad electoral”<sup>341</sup>. La ‘Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad’ la

---

<sup>341</sup> CRUZ BLANCA, María José. *La corrupción pública en la actividad electoral. Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por particulares contra la actividad pública*

define, considerando todo el ciclo electoral y no solo el día de las votaciones, como las elecciones apoyadas en los principios de “sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes”.<sup>342</sup> En otras palabras, hay integridad electoral cuando el proceso transcurre de acuerdo con las normas de regencia.

Considerando que las normas electorales buscan garantizar una comunicación libre, la manipulación del elector, que no se puede confundir con su convencimiento político, es una táctica que atenta contra la integridad electoral.

Andreas Schedler plantea bien las distinciones entre “democracias liberales”, “democracias electorales” y “autoritarismos electorales”, desde la idea de que la democracia requiere elecciones, pero no cualquier tipo de elecciones, sino libres y justas. En otras palabras, una auténtica “democracia liberal” es incompatible con las farsas electorales; a su vez, en la “democracia electoral” las contiendas cumplen tan solo con las normas democráticas mínimas; por otro lado, en el autoritarismo electoral ni siquiera se respecta los estándares mínimos.<sup>343</sup>

La propaganda política está diseñada para hacer que la gente cambie de opinión acerca de sus creencias políticas o de otras opiniones<sup>344</sup>. Sin embargo, al cambiar la percepción de los eventos, un agente político, o económico, puede cambiar la opinión de alguien hacia sus objetivos políticos deseados. En términos generales, lo anterior es aplicable a cualquier descripción de la manipulación de la opinión pública, es decir, una forma de *hacking* cognitivo.<sup>345</sup>

Por tanto, aún en el eje de la “extensión” de los sistemas, reunimos las normas relacionadas con esos nuevos desafíos regulatorios en los “Indicadores de medidas de control de abuso de poder económico y mediático”. Consideramos funcional un SCP+SFP que, como mínimo establezca: (i) la regulación sobre la participación política de terceros; (ii) la regulación sobre enfrentamiento de la desinformación política (*fake news*); (iii) la regulación sobre enfrentamiento del abuso de relación de dependencia con

---

*electoral*. En Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (en línea). 2018, n. 20-33, pp. 1-39. Disponible en <<http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-33.pdf> ISSN 1695-0194>. Acceso el 29/12/2019.

<sup>342</sup> ANNAN, Kofi A.; ZEDILLO, E.; AHTISAARI, M.; ALBRIGHT, M. H.; ARBOUR, L.; HELGESEN, V.; WIRAJUDA, H. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections* En Worldwide. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security, 2012, pp. 35-29.

<sup>343</sup> SCHEDLER, Andreas. *Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral*. En Estudios Políticos, n. 24, p. 137-156, 2004, p. 139

<sup>344</sup> LION, Gu; VLADIMIR, Kropotov; FYODOR, Yarochkin. *The Fake News Machine. How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public*. En Trend Micro, Incorporated, 2017, p. 5.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 6-8.

finés políticos y (iv) la regulación del modelo de comunicación social garantizador de la equidad en el acceso a los medios.

No es sencillo ubicar el tema de la participación de terceros en el proceso político. Mientras que la libertad de expresión y manifestación política es un derecho fundamental asegurado en todas las constituciones de los países plantados, su ejercicio, dependiendo de la forma, puede configurar una auténtica propaganda política y su difusión puede generar una ventaja indebida a alguno de los candidatos y desigualdad de oportunidades electorales.

La preocupación aquí expuesta es garantizar que la libertad de expresión y manifestación política de los individuos no se conviertan en apoyo político que viole las normas de equidad electoral, bajo el rótulo de ‘gastos independientes’.

En el famoso caso *Citizens United v FEC*, 558 U.S. 310 (2010), la Suprema Corte estadounidense declaró que, en virtud de la Primera Enmienda de la Constitución de los EE.UU, las empresas y los sindicatos tienen derecho a gastar todo el dinero que deseen para defender la elección o la derrota de candidatos, siempre que no coordinen su publicidad con las campañas de los postulantes a los cargos públicos. La referida Corte, todavía bajo los debates de *Bucley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), entendió que los llamados ‘gastos independientes’, incluidos los incurridos por las empresas, no dan lugar a la corrupción, aunque puedan coordinar, secretamente, actividades "independientes" con los candidatos, campañas y partidos.<sup>346</sup>

Thurgood Marshall, actuando como abogado en *Brown vs. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954), por lo tanto décadas antes de *Citizens United x FEC*, presentó una importante reflexión sobre las limitaciones especiales a la comunicación política, en la que nos apoyamos: ¿Cómo somos realmente iguales cuando grupos de presión y corporaciones pueden usar su poder económico para ejercer un control extraordinario sobre el mercado de ideas?<sup>347</sup> Marshall rebate la cuestión considerando que no se viola la Primera Enmienda de la constitución de los EE.UU, más precisamente la libertad de expresión, cuando a las corporaciones y a los grupos de presión se les niega la oportunidad de utilizar sus ganancias económicas para beneficiarse

---

<sup>346</sup> TRIBE, Laurence H. *Diving Citizens United: The Case v. the Controversy*. *En Const. Comment.*, v. 30, 2015. p. 461-462.

<sup>347</sup> GARRETT, Elizabeth. *New Voices in Politics: Justice Marshall's Jurisprudence on Law and Politics*. *En Howard LJ*, v. 52, p. 655, 2008, p. 652.

políticamente por medio de la distorsión del discurso y del debate con su incomparable poder económico.<sup>348</sup>

Además, la limitación de “gastos independientes” también encuentra justificación como una técnica de prevención de corrupción política, desde que el SFP evite la corrupción lo suficiente como para justificar la limitación a la libertad de expresión y no restringirla más de lo necesario para lograr ese objetivo.<sup>349</sup>

Por ende, entendemos que, de acuerdo con las bases expuestas en los párrafos anteriores, un SFP que adopta la limitación a la manifestación política de terceros pagada es una regulación que previene la corrupción y la distorsión de la comunicación política.

Así que, específicamente sobre el tema de la divulgación de contenido electoral por terceros, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA LA DIFUSIÓN DE CONTENIDO ELECTORAL POR TERCEROS?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo consideramos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos de abuso de poder económico y sus consecuencias. Disponemos ‘2’ puntos para un sistema que limita la contratación de divulgación de contenido electoral por terceros. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que prohíben la contratación de difusión de contenido electoral por terceros, pues se aprecia como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Otro tema que gana importancia en la región planteada es el uso de noticias falsas (*fake news*), es decir, la difusión de noticias sabidamente irreales con finalidad de desinformación y distorsión de comunicación, como estrategia político-electoral<sup>350</sup>.

La observación de la región planteada revela que a menudo se utilizan las aplicaciones de mensajería instantánea para la difusión de noticias falsas. Estas noticias se promueven de tal manera que parecen ser difundidas por otros usuarios, orgánicamente, en lugar de ser impulsadas electrónicamente, es decir, pagadas para lograr un alcance más grande de destinatarios. Las noticias así diseminadas están

---

<sup>348</sup> SULLIVAN, Kathleen M. *Political Money and Freedom of Speech*. En UC Davis L. Rev., v. 30, p. 663, 1996, pp. 661-662.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 659.

<sup>350</sup> O'NEIL, Cathy. *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Portland: Broadway Books, 2016, pp. 13-19.

diseñadas para influir o manipular las opiniones de los destinatarios sobre un determinado tema hacia ciertos objetivos<sup>351</sup>.

Por lo tanto, la diseminación de las *fake news* impactan sobre el sufragio considerando que la elección racional de proyectos y la evaluación del historial de candidatos se ve perjudicada debido a la difusión de informaciones falseadas<sup>352</sup>.

Así que, en el tema del enfrentamiento contra la desinformación, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, un marco que contenga (1) un concepto legal de *fake news*, (2) medidas de remoción de la noticia falsa, (3) derecho de respuesta y (4) su criminalización.

Por tanto, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SISTEMA ELECTORAL MANEJA LA DESINFORMACIÓN – FAKE NEWS?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues se considera como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos relacionados con el tema y la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los contenidos mencionado en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que contenga dos de las cuatro medidas mencionadas; mientras que instituimos la puntuación ‘3’ cuando el marco legal de un país contenga tres de las cuatro medidas legales. Finalmente, atribuimos la puntuación ‘4’ al SACP+SFP que contemple las cuatro medidas, lo que asumimos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Otra práctica abusiva verificada regionalmente es el uso de relaciones de empleo, trabajo o de dependencia en general, como forma de violar la libertad de voto y direccionar el sufragio de un determinado grupo vulnerable en favor de un candidato. Tal conducta frustra el propósito social de las relaciones de trabajo, que no debe servir como herramienta de coerción electoral o financiera, sino más bien en el sustento del individuo y es esencial para el movimiento de bienes y la creación de riquezas.

Por tanto, específicamente sobre el tema del abuso de la relación de dependencia laboral para fines políticos, desde la pregunta “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO EN LAS CARRERAS

---

<sup>351</sup> GU, Lion; KROPOTOV, Vladimir; YAROCHKIN, Fyodor. *Op. cit.*, p. 5.

<sup>352</sup> RUBIO, Diego. *La política de la posverdad*. En *Política exterior*, v. 31, n. 176, p. 58-67, 2017, pp. 61-62.

ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP MANEJA EL ABUSO DE LA RELACIÓN DE DEPENDENCIA LABORAL PARA FINES POLÍTICOS?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos de abuso de poder económico y sus consecuencias. Atribuimos ‘2’ puntos para un sistema que establece alguna limitación al fenómeno, pero sin criminalizar la conducta abusiva. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que criminalizan el abuso de la relación de dependencia para fines políticos, pues se considera como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Aún en los indicadores de ‘medidas de control de abuso de poder económico y mediático’, gana cada vez más importancia la búsqueda de un modelo de comunicación social para la difusión del mensaje político que sea garantizador de la igualdad de oportunidades electorales.

Un auténtico régimen democrático no acepta elecciones maculadas por el abuso del poder económico de ningún tipo, en particular el que financia el uso indebido de medios de comunicación con el objetivo de adquirir votantes en favor de un postulante específico.<sup>353</sup> No hay una efectiva equidad electoral sin una ecuánime distribución de espacios mediáticos para la difusión de la comunicación política.

Por eso, en el tema de la igualdad de acceso a los medios de comunicación, consideramos como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la distribución de franjas electorales gratuitas, (2) la prohibición de contratación de espacios mediáticos, (3) la cobertura periodística balanceada y (4) sanciones.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL ACCESO A LOS ÓRGANOS DE COMUNICACIÓN CON OBJETIVO DE GARANTIZAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES?”, la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna previsión sobre el acceso a los medios y, por lo tanto, logra la respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta. Asignamos la puntuación ‘1’ para un

---

<sup>353</sup> REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. *Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador*. En Revista Eleitoral Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, v. 26, 2012, p. 31.

SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que regula el acceso por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinamos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación ‘4’ al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que consideramos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Otro punto sensible, aún en los “Indicadores de medidas de control del abuso de poder económico y mediático”, es la posibilidad de desequilibrio electoral e influencia perniciosa por medio de préstamos bancarios. La región está caracterizada por el predominio de la financiación pública, lo que ha generado estructuras partidistas muy débiles, al lado de recursos de financiación privada, basada más en los créditos bancarios que en las donaciones y caracterizada, sobre todo, por su opacidad.

Así que una de las cuestiones más problemáticas en relación con el modelo de financiación de los partidos políticos es la de la regulación de los préstamos bancarios. A este respecto puede decirse, con apoyo en lo expresado por Óscar Sánchez Muñoz, que una legislación caracterizada por la permisividad genera una peligrosa dependencia de los partidos respecto de las entidades financieras.<sup>354</sup>

Por eso, en el tema de las relaciones entre los partidos políticos e instituciones financieras, consideramos como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la obligación de información discriminada de los préstamos en los informes contables; (2) reglamento sobre límites para los préstamos; (3) sobre las tasas de intereses practicados y (4) prohibición expresa de condonación.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS?”, la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que mantiene la relación entre partidos e instituciones financieras desregulada. Asignamos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que regula los préstamos bancarios por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinamos

---

<sup>354</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz (2015), Óscar. *Op cit.*, p. 51-53.

la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que estimamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión formulada.

Estos fueron los criterios utilizados para la comprensión de los “Indicadores de control de abuso de poder económico y mediático”.

Sin embargo, como se ha defendido, un SACP+SFP estaría incompleto si se limitase a las regulaciones tradicionales del Derecho Electoral, sin un abordaje holístico que contemple todas las relaciones y riesgos relacionados a las finanzas políticas, sobre todo las donaciones privadas lícitas con fines perniciosos o simplemente ilícitas, antes de la ejecución del mandato político, a lo largo de ello e, incluso, después.

Con todo, más allá de esa regulación esencial ya mencionada, que componen los “Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales”, “Indicadores de conductas partidistas premiadas” y los “Indicadores de medidas de control de abuso económico y mediático”, un SACP+SFP mínimamente eficaz, en cuanto a su eje de ‘extensión’, se completa con normas de gobernanza, es decir, destinadas a un gobierno ya electo y en movimiento, normas que componen lo que llamamos “Indicadores de control anticorrupción política”, que serán tratadas en el apartado siguiente.

#### **D. Control de la corrupción política**

Para completar el eje de la “extensión” de los sistemas, reunimos normas de gobernanza con enfoque anticorrupción en los “Indicadores de control anticorrupción política”.

En particular, consideramos como un conjunto normativo mínimo para un SACP+SFP eficaz: (i) responsabilización de la persona natural y jurídica por corrupción política; (ii) responsabilización de la persona natural y jurídica por corrupción transnacional; (iii) conjunto normativo mínimo para el enfrentamiento a la delincuencia organizada; (iv) regulación del *whistleblowing*; (v) régimen de prescripción diferenciado para la reparación de daños y pretensiones punitivas anticorrupción política; (vi) regulación de la contratación pública con enfoque en prevención de la corrupción; (vii) regulación de situaciones de conflicto de intereses; (viii) régimen de control de la evolución patrimonial de los agentes públicos; (ix) régimen de transparencia y derecho a la información.

Inicialmente, de acuerdo con las lecciones de Carmen Rodríguez Gómez, previamente a la sanción penal, se debe buscar la eliminación de zonas oscuras o de impunidad, por medio de mecanismos de prevención y control más bien ubicados en la Ciencia de la Administración Pública y en el Derecho Administrativo. Advierte la profesora de la Universidad de Salamanca que es inadmisibile que se invoque el Derecho Penal respecto de comportamientos resultantes de una gobernanza mal establecida.<sup>355</sup>

Sin embargo, a pesar de la importancia del Derecho Administrativo y de su innegable capacidad sancionatoria, algunos desincentivos, sobre todo en situaciones más críticas, como en los países planteados, solo serán efectivos por medio del Derecho Penal y sus desalientos extremos.

Así que la importancia del objeto de la corrupción política, es decir, la solidez de los procesos democráticos y de tomas de decisiones públicas, es un bien jurídico que merece la protección del Derecho Penal, sin incurrir en su indeseada hipertrofia. Además, debe el Derecho Penal, para una tutela integral del bien jurídico protegido, direccionarse no solo a los agentes públicos involucrados, sino a los particulares, personas físicas o jurídicas, beneficiados por las conductas corruptas.

Por tanto, específicamente sobre el tema de la tipificación de la corrupción política teniendo como involucrados personas físicas, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA A LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA EN LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?”, atribuímos la codificación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo consideramos como totalmente incapaz para presentar una respuesta a la indagación propuesta. Atribuímos ‘2’ puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados; penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad o penaliza, incluso con pena restrictiva de libertad, pero limitada exclusivamente al corrupto a al corruptor. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad, dirigida al corrupto y al corruptor.

---

<sup>355</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004, p. 198

Particularmente en cuanto a las personas jurídicas, donde el desaliento máximo de la restricción de libertad no cabe y el requisito de la responsabilización subjetiva puede ser dispensado, hay otros criterios que se vuelven más importantes. De ahí que, en cuanto al tema de la tipificación de la corrupción política teniendo como corruptor una persona jurídica, establecemos como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz una regulación que contemple (1) un régimen con responsabilización objetiva de la persona jurídica; (2) con posibilidad de ‘acuerdos de lenidad’; (3) *disgorgement* y (4) sanciones.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, estimamos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA A LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?”, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues se considera como la peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Atribuimos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación ‘4’ al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que apreciamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Específicamente en cuanto a la corrupción política transfronteriza, observada en la región planteada, hace falta comprender que, actualmente, los sistemas económicos estatales son interdependientes y las actividades delictivas que se desarrollan en su seno han pasado a serlo también. Mientras se ve la progresiva circulación de personas, bienes, capitales y conocimiento, se ve también, sin embargo, un incremento de la corrupción de agentes públicos extranjeros por corruptores nacionales.<sup>356</sup>

Entendemos, apoyados, entre otros, por Carlos Castresana Fernandez, Nicolás Rodríguez García y Eduardo A. Fabián Caparrós, que una eficaz respuesta a la

---

<sup>356</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *Op cit*, p. 215.

internacionalización de la corrupción es la globalización correlativa de la respuesta institucional, empezando por la uniformidad de la criminalización de la corrupción transfronteriza en cada sistema penal nacional.<sup>357</sup>

Por tanto, específicamente sobre el tema de la tipificación de la corrupción transnacional teniendo como involucrados personas físicas, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA A LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no trata el tema, pues lo consideramos como totalmente incapaz de presentar respuesta a la indagación propuesta. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados o penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad.

En cuanto al tema de la tipificación de la corrupción transnacional teniendo como corruptor una persona jurídica, como en el ‘caso Odebrecht’, repetimos los criterios de la corrupción política, teniendo como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz: (1) responsabilización objetiva de la persona jurídica; con posibilidad de (2) ‘acuerdos de lenidad’; (3) *disgorgement* y (4) sanciones. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA A LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?”, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues se aprecia como la peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Atribuimos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP

---

<sup>357</sup> CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000, p. 18.

que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación ‘4’ al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que consideramos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Aún tratándose de los “indicadores de control anticorrupción política”, otro tema sensible, desde las consideraciones anteriores sobre uso de dinero de origen ilícito para captura política, es la existencia de herramientas para el combate del crimen organizado. Hay una nueva delincuencia, que se presenta de una forma desafiantemente diferente y que demanda nuevas herramientas de enfrentamiento. Esa nueva delincuencia se ha profesionalizado, se ha adecuado para evadir mejor las normas de control, ha buscado ambientes más libres de vigilancia e intervención institucional, se ha estructurado en organizaciones formales empresariales jerarquizadas, ha mezclado actividades lícitas con ilícitas y, claro, como se ha mencionado, ha capturado instituciones políticas y administrativas claves para el desarrollo de sus finalidades ilícitas.<sup>358</sup>

La asfixia financiera de los grupos criminales y la criminalización de las asociaciones de criminales que se han estructurado bajo ciertas circunstancias establecidas en ley han sido estrategias reconocidamente exitosas en el combate al crimen organizado y a la consecuencia que tiene especial preocupación en este trabajo: el uso de dinero ilícito (o supuestamente legitimado por medio de técnicas de ‘lavado de capitales’) en la financiación política.<sup>359</sup>

Edgardo Buscaglia, Samuel Gonnzález-Ruiz y César Prieto Palma, en un interesante estudio sobre las relaciones entre criminalidad organizada, corrupción política y captura del Estado (para ellos, el último nivel de penetración de la delincuencia organizada en la política), ponen como medida central para la eliminación de los vínculos entre corrupción política y delincuencia organizada la activación y autonomía institucional de las unidades de inteligencia financiera de cada Estado, para lograr un mejor combate contra el lavado de dinero ilícito, de acuerdo con el modelo propuesto por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).<sup>360</sup>

---

<sup>358</sup> SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska (Ed.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017, p. 35.

<sup>359</sup> VILLALPANDO, Waldo Luis. *Crimen organizado transnacional: características de las redes delictivas internacionales*. Buenos Aires: Astrea, 2014, p. 71.

<sup>360</sup> BUSCAGLIA, Edgardo; GONZÁLEZ-RUIZ, Samuel; PRIETO PALMA, César. *Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: Mejores prácticas para su combate*. En *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, Mexico, IJ/UNAM, p. 87-102, 2006, pp. 99-101.

Por tanto, en cuanto al tema de las herramientas para el combate contra el crimen organizado, consideramos como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) un régimen de criminalización del lavado de activos; (2) la institución de un órgano de inteligencia financiera con actuación conforme a los protocolos del GAFI<sup>361</sup>; (3) la criminalización de la organización delictiva y (4) la previsión del régimen de colaboración eficaz.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, apreciamos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿ CÓMO EL SACP REGULA EL ENFRENTAMIENTO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA?”, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ninguno de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, logra una respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de herramientas de enfrentamiento, es decir, solo uno de los cuatro ítems expuestos en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta herramientas de enfrentamiento, es decir, dos de los cuatro ítems considerados en el mínimo regulatorio mostrado; la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que presenta predominio de herramientas, con tres de las cuatro instrumentales apreciadas en el mínimo regulatorio anterior y, finalmente, la puntuación ‘4’ para un SACP+SFP que presenta abundancia de mecanismos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

En cuanto al *whistleblower*, los canales de denuncias constituyen elementos comunes al cumplimiento normativo en organizaciones públicas y privadas, incluso en los partidos políticos.<sup>362</sup> La filosofía que inspira el *whistleblower*, notablemente los canales de denuncias, es promocionar un comportamiento positivo dentro de una cultura de legalidad, cumplimiento de valores, lejos de fomentarse una cultura de

---

<sup>361</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; JÚNIOR, Dalbertom Caselato. *O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância*. En *Cadernos de Direito Actual*, n. 11, 2019, p. 179.

<sup>362</sup> I VALLÈS, Ramón Ragués. *¿Héroes o traidores?: La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal*. En *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n. 3, 2006, pp. 362-364

“denuncismo”, es decir, un ambiente marcado por la profusión de desconfianzas mutuas y denuncias falsas.<sup>363</sup>

La mayoría de las legislaciones vigentes que regulan los canales de denuncias están influenciadas por las leyes estadounidenses, ‘Whistleblower Protection Act’ de 1989 y ‘Sarbanes-Oxley Act’ de 2002, con una descripción de las infracciones que pueden ser denunciadas, la posibilidad de denuncia de cualquier ciudadano y la desaprobación, como regla general, de las denuncias ante los medios de comunicación y las hechas de mala fe.<sup>364</sup>

La eficacia de los canales de denuncias viene en gran medida determinada por la protección que se garantice al denunciante. Tanto en el ámbito público como en el privado los potenciales delatores solo se decidirán a reportar la infracción cuando sientan que ello no les acarreará consecuencias negativas.<sup>365</sup> La preservación de la identidad, además de garantizar su integridad física y moral frente a represalias, resulta evitarle cualquier tipo de perjuicios económicos o personales que pueden generarse con la investigación de los hechos.

Por ende, en cuanto al tema del *whistleblower*, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que (1) contemple denunciante del sector público y privado; (2) protección al denunciante; (3) premio al denunciante y (4) canal de denuncias con garantías de seguridad para el denunciante.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL WHISTLEBLOWING?”, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ninguno de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, es la respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de incentivos a los denunciante, es decir, solo uno de los cuatro ítems consideramos en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta algún nivel de estímulo, es decir, dos de los cuatro ítems apreciados en el mínimo regulatorio expuesto; la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que presenta predominio de alicientes a los

---

<sup>363</sup> NIETO MARTÍN, Adán; MAROTO, Manuel Calatayud. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>365</sup> *Ibid.*, p. 55

denunciantes, con tres de los cuatro instrumentales estimados en el mínimo regulatorio anterior y, finalmente, la puntuación ‘4’ para un SACP+SFP que presenta abundancia de incentivos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Aun en los “Indicadores de control anticorrupción política”, el factor tiempo puede inhibir absolutamente el logro por parte de los organismos competentes de las consecuencias esperadas en casos de corrupción política en términos de sanciones y de reparación de daños.

En la mayoría de los sistemas legales la presentación de la demanda depende de la presencia de una pretensión, es decir, de un derecho exigible. Tal demanda, como se ha indicado, generalmente está subordinada a un período dentro del cual debe ejercerse. Lo que pasa es que muchos sistemas legales incluyen las demandas que buscan punición y reparación de daños por corrupción en la regla de prescripción o caducidad.<sup>366</sup>

Aunque se reconozca que el instituto de la prescripción y caducidad atiendan al postulado de la seguridad jurídica, la naturaleza encubierta de los actos de corrupción torna difícil la investigación, el cálculo de los daños, la identificación de los responsables y la consiguiente presentación de una demanda en juicio todo dentro de los plazos de prescripción estándares.<sup>367</sup>

Así que muchos sistemas legales, ante la realidad que se impone, han establecido plazos de prescripción más largos en casos de demandas anticorrupción y otros, en efecto, han suprimido el instituto para pretensiones que busquen punir o resarcir daños resultantes de actos corruptos.

En estos casos, es decir, en que el legislador ha suprimido el instituto para pretensiones que busquen punir o resarcir daños resultantes de actos corruptos, dicho de otra manera, ha optado por la imprescriptibilidad de las pretensiones punitivas o resarcitorias por hechos de corrupción, hay una tensión entre la seguridad jurídica y la efectividad de los procesos judiciales que buscan punir y reparar daños resultantes de la corrupción.

---

<sup>366</sup> MEDEIROS, Sérgio Monteiro. *Lei de Improbidade Administrativa - Comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Ed. J de Oliveira, 2003, p. 248.

<sup>367</sup> DECOIMAN, Pedro Roberto. *Op cit.*, p. 282.

En concreto, como estimamos el derecho a una administración pública proba y la integridad electoral como principios y, considerando que juicios que versan sobre corrupción materializan esos principios, entendemos, en un juicio de ponderación, que los sistemas que adoptan la imprescriptibilidad en casos de corrupción no ofenden el principio de seguridad jurídica y, por otra parte, se adecuan a las constituciones anticorrupción mencionadas en el Capítulo anterior.

Por tanto, específicamente sobre el tema de la prescripción, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA PRESCRIPCIÓN PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DANOS?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que establece un régimen general de prescripción sin diferenciar las pretensiones resultantes de la corrupción política, pues lo apreciamos como la respuesta sistémica de menor capacidad de solución a la indagación propuesta. Establecemos ‘2’ puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: plazos de prescripción específicos para la corrupción largos, con más de 10 años, para la pretensión punitiva o reparatoria; o prevé imprescriptibilidad para la pretensión punitiva o reparatoria. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas que prevén imprescriptibilidad para la pretensión punitiva y reparatoria resultantes de actos de corrupción.

Todavía en los “Indicadores de control anticorrupción política”, ahora tratándose de contratación pública, según la OCDE, se trata de la actividad de los gobiernos más vulnerable a la corrupción<sup>368</sup>. Asimismo, se trata de situación íntimamente relacionada al fenómeno de la financiación ilegal de la política, como hartamente se ha señalado por el “caso Odebrecht”. Los riesgos de corrupción aparecen en todo el ciclo de la contratación pública: la fase de evaluación de las necesidades, determinaciones de la demanda; fase de preparación del contrato y de las reglas y edicto del certamen; fase de selección del contratista y adjudicación; fase de ejecución del contrato y la fase de control y auditoría, en su caso.

Las reformas emprendidas hasta ahora se centran en estrategias prohibicionistas con predominio de soluciones jurídicas, sin explorar vías alternativas para controlar el fenómeno. El Derecho no basta para introducir mayor eficiencia y prevenir la corrupción

---

<sup>368</sup> SÁNCHEZ GIL, I. (trad.). *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP/OCDE, 2009, p. 9.

en la contratación pública, pues han invertido solamente en normas y poco en estrategias de incentivo y desincentivo, como el uso de *e-procurement*<sup>369</sup>; la aplicación de los diversos principios de la *International Competitive Bidding – ICB*<sup>370</sup>; la adopción de bonificaciones a los funcionarios que obtengan metas de contratación más eficientes y a menor precio, como forma de sustitución a los sobornos<sup>371</sup>.

Sin embargo, Ricardo Rivero Ortega advierte de que los sistemas planteados están muy lejos de esa estrategia de incentivos y desincentivos, limitándose, cuando mucho, a establecer sanciones a los responsables por fraudes en la contratación administrativa.<sup>372</sup>

Por tanto, en cuanto al tema de la contratación pública, limitado este análisis a las obras de ingeniería e infraestructura, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple, como mínimo, (1) criminalización de la violación de las normas de contratación pública y (2) la contratación por amplia competencia como regla.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?”, apuntamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no regula la contratación pública, dejando la contratación bajo criterios discrecionales de la autoridad con potestad para ello, por lo tanto, se obtiene la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que no criminaliza los fraudes relacionados con la contratación pública y presenta casos de contratación directa más allá de situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad de establecer competencia. Establecemos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que no criminaliza los fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, pero limitados a situaciones de urgencia y efectiva imposibilidad de establecer competencia. Fijamos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que criminaliza los fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, limitados a situaciones de urgencia e imposibilidad de establecer competencia.

---

<sup>369</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 177

<sup>370</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Ed. Siglo XXI, 2016, p. 109.

<sup>371</sup> *Ibid.*, p. 90

<sup>372</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *Op. cit.*, p. 122.

Finalmente, obtiene la puntuación ‘4’ el SACP+SFP que criminaliza las violaciones a las reglas sobre contratación pública y no permite casos de contratación directa para obras de ingeniería e infraestructura.

Una particular forma de corrupción que merece un puntilloso análisis es aquella resultante de los conflictos de intereses, es decir, situaciones donde se verifican, *in re ipsa*, riesgos de abuso de poder y de subordinación del interés general al interés particular. Conceptualmente, el término ‘corrupción’ se ha asociado a formas más evidentes y graves de provecho privado de funciones públicas, mientras que la expresión ‘conflicto de intereses’ se ha reservado más a conductas de riesgo. Una buena regulación de esas situaciones puede contribuir decisivamente para la prevención de la corrupción política.<sup>373</sup>

Como un parámetro a seguir, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la Recomendación núm. R (2000) 10 y sugiere algunas técnicas de control de situaciones de conflictos de intereses que pueden ser adaptadas a la realidad de la región en estudio.

Se destacan en la doctrina especializada y en la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa las incompatibilidades simultáneas al desempeño de funciones y cargos públicos; la técnica conocida como “cuarentena” o “periodo de enfriamiento” para situaciones de riesgo posteriores al desempeño de dichas funciones y cargos, es decir, el trasiego público-privado (también conocido como ‘puertas giratorias’) y, claro, un régimen sancionador con enfoque en la conducta de riesgo, independientemente del resultado.<sup>374</sup>

Por tanto, en cuanto al tema de los conflictos de intereses, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple una previsión expresa de situaciones de (1) incompatibilidades; (2) tipificación del tráfico de influencias; (3) previsión de ‘cuarentenas’ para agentes públicos que se alejen del servicio y (4) sanciones por transgresiones contra las reglas sobre conflictos de intereses.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL

---

<sup>373</sup> GARCÍA, Pablo Mexía; ALONSO, Enrique García. *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Madrid: Aranzadi, 2001, pp. 68-71.

<sup>374</sup> GARCÍA, Pablo Mexía; ALONSO, Enrique García. *Op. cit.*, pp. 143-145.

SACP REGULA LOS CONFLICTOS DE INTERESES?”, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, es la respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems valorados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, dos de los cuatro ítems estimados en el mínimo regulatorio anterior; la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales apreciados en el mínimo regulatorio mencionado; y, finalmente, la puntuación ‘4’ para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Más específicamente sobre la actividad de gestión de intereses particulares junto a los agentes públicos con potestad decisoria, el llamado *lobby*, fuente de variadas preocupaciones, hay un sinnúmero de propuestas de regulación, que se refieren al grado de exigencias que deben observar los grupos de interés y los cabilderos en el ejercicio de la actividad con fines de prevención de corrupción.<sup>375</sup>

Mientras que algunas propuestas meramente proponen el registro simple de entidades y grupos de presión, otras prevén una regulación más amplia, sugiriendo un control de costes, declaración de intereses y monitoreo de las entidades y grupos de presión involucrados en la actividad. Delante de esa plétora de propuestas regulatorias, consideramos que algunas, bien combinadas, proporcionan una mejor respuesta ante los riesgos relacionados a la gestión de intereses junto al poder público.

Por tanto, en cuanto al tema del *lobby*, asumimos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la publicación de la agenda de las autoridades; (2) el registro accesible de lobistas; (3) la previsión de conductas prohibidas a los lobistas y (4) las sanciones por incumplimiento del régimen establecido.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, estimamos como criterio, desde la cuestión ‘CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL

---

<sup>375</sup> SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015, p. 31.

SACP REGULA EL LOBBY?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ninguno de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems explicados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, dos de los cuatro ítems apreciados en el mínimo regulatorio expuesto; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales valorados en el mínimo regulatorio mencionado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio formulado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.

Todavía en los 'indicadores de control anticorrupción política', otro punto sensible es el seguimiento de la evolución patrimonial de los agentes públicos y las consecuencias ante una prosperidad no justificada.

La discrepancia entre la conducta corrupta de un agente público y el comportamiento que se le exige suele generar una evolución asimétrica de su patrimonio, superior (fruto de la conducta ilícita) de lo que uno tendría resultante exclusivamente de su trabajo (fruto de la conducta lícita) y otras fuentes legales de ingresos (herencia, inversiones lícitas, etc.). Por lo tanto, el monitoreo de la evolución patrimonial de los agentes públicos demuestra ser un instrumento útil para seguir la propia conducta del agente y, en consecuencia, una forma hábil para prevenir y sancionar actos de corrupción.

Por tanto, en cuanto al tema del seguimiento patrimonial de los agentes públicos, consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple un régimen de control patrimonial de los agentes públicos, asociado a la criminalización del enriquecimiento desproporcional e injustificado.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, asumimos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CÓMO EL SACP CONTROLA LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS?', apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no trata del seguimiento patrimonial de sus agentes, obteniendo la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la

puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a exigir una declaración patrimonial jurada del agente, sin embargo, sin establecer un protocolo de seguimiento y consecuente punición en caso de evolución injustificada. Fijamos la puntuación '2' para un SACP+SFP que exige la declaración jurada y establece un protocolo de seguimiento, pero sin tipificación penal o administrativa del hecho de evolución desproporcional injustificada. Atribuimos la puntuación '3' para un SACP+SFP que exige la declaración jurada y establece un protocolo de seguimiento, con tipificación y sanción civil o administrativa del hecho de evolución desproporcional injustificada. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que exige la declaración jurada, establece un protocolo de seguimiento y tipifica y sanciona penalmente el hecho de evolución desproporcional injustificada, lo que estimamos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

El último indicador esencial a la comprensión del tema se refiere a la transparencia y derecho a la información de los ciudadanos ante los temas públicos y de interés general. Como se ha dicho, ese indicador será obtenido directamente del *RTI Ranking* y parametrizado con los demás indicadores.

Presentados todos los indicadores y criterios relacionados al eje 'extensión', pasamos en el apartado siguiente al eje 'profundidad'.

## **2. PROFUNDIDAD DE LOS SISTEMAS REGULATORIOS**

Consideramos la 'profundidad' de un sistema regulatorio la previsión de consecuencias y sanciones como efecto de la violación de las normas que conforman los indicadores del eje 'extensión', con disposición de consecuencias como la reparación de daños y sanciones pecuniarias, políticas, restrictivas de libertad, reputacionales, administrativas, etc., en cada caso, para donantes de cualquier naturaleza jurídica, terceros, candidatos, funcionarios públicos, directivos partidistas y partidos políticos.

Para la comprensión del eje de 'profundidad' de los sistemas de financiación privada y anticorrupción política, analizaremos los 'indicadores de sanciones por violación de las reglas de financiación privada de la política', formados por la previsión y alcance de sanciones pecuniarias, privativas de libertad, políticas y otros tipos de sanciones.

Como consecuencia de una conducta ilegal en términos de integridad electoral o probidad administrativa se privará al responsable de un bien o derecho, como la

revocación de un acto favorable, la pérdida de expectativa o derecho, la imposición de la obligación de pagar una multa o la restricción de su libertad. El efecto angustiante de la sanción y su capacidad de disuasión de cometimiento del ilícito es identificado por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández justo como su elemento central.<sup>376</sup>

Una vez que el Derecho Administrativo, Electoral y Penal se han ocupado del tema de la corrupción política, reconociendo la importancia y necesidad de tutelar el bien jurídico en riesgo, algunas opciones sancionatorias se presentan. Consecuencias tales como la restricción de libertad, suspensión de derechos políticos, anulación de cargo público o multa son constitucionalmente aceptadas por los regímenes constitucionales de la región planteada. Además, se presentan como opciones eficaces en el rol disuasorio y educador que las sanciones asumen.

Como se ha planteado en el Capítulo anterior, algunos sistemas incluso han optado por alzar al rango constitucional algunos aspectos del combate contra la corrupción, formando bloques constitucionales anticorrupción, es el caso de Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y, tímidamente, Argentina.

Es importante decir, en cuanto a los agentes sujetos a las sanciones, que no se puede limitar al funcionario público o político. Un SFP+SACP mínimamente efectivo debe sancionar a todos los involucrados en la corrupción política, es decir, funcionarios públicos de cualquier naturaleza, partidos, individuos corruptores, empresas corruptoras, sus representantes y los directivos partidistas involucrados.

Como resultado, la profundidad del SFP+SACP, desde la observación de los ‘indicadores de sanciones por violación a las reglas de financiación política’, consiste en el análisis de las sanciones previstas en los sistemas sudamericanos, de acuerdo con su naturaleza, es decir, sanciones pecuniarias, privativas de libertad, políticas y de otro tipo (administrativas, reputacionales, *etc.*); asociadas a los sujetos alcanzables por tales sanciones: candidatos, partidos, directivos y donantes, sean personas físicas o jurídicas.

Empezando con las sanciones pecuniarias, consideramos como mínimo eficaz un régimen que va más allá de la devolución de las aportaciones indebidas transferidas y recibidas y que contemplen a todos los involucrados: (1) candidatos, (2) partidos, (3) directivos y (4) donantes, sean personas físicas o jurídicas.

Es necesario recalcar que, en cuanto a los donantes, el análisis aquí propuesto considera no solo los donantes personas físicas y jurídicas, sino también los aportantes

---

<sup>376</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 876

que se ponen como ‘terceros’, es decir, que actúan en el escenario político, especialmente en las elecciones, por medio de supuestos “gastos independientes”. Como resultado, el término ‘donante’ aquí empleado incluye esos ‘terceros’ que han beneficiado a partidos, campañas o candidatos en desacuerdo con la legislación aplicable.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS POR VIOLACIONES AL SFP?”, apuntamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no prevé sanciones pecuniarias, luego es la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias solamente a dos de los involucrados mencionados. Fijamos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias a tres de los participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación ‘4’ el SACP+SFP que impone sanciones pecuniarias a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que estimamos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

En cuanto al tema de las sanciones restrictivas de libertad, consideramos como mínimo eficaz un régimen que contemple a todos los involucrados, es decir, (1) candidatos, (2) directivos, (3) terceros y (4) donantes.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES RESTRICTIVAS DE LIBERTAD POR VIOLACIONES AL SFP?”, apuntamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no prevé sanciones restrictivas de libertad, luego es la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación ‘1’ para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Ajustamos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que se limita a imponer cárcel solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación ‘3’ para

un SACP+SFP que se limita a confinar a tres de los participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones restrictivas de libertad a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que consideramos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

En cuanto a las sanciones políticas, también estimamos como mínimo eficaz un régimen que contemple a todos los involucrados, una vez más: (1) candidatos, (2) partidos, (3) directivos y (4) donantes.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión "CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES POLÍTICAS POR VIOLACIONES AL SFP?", apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones políticas, luego es la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Fijamos la puntuación '2' para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones políticas solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que se limita a castigar políticamente a tres de los participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones políticas a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que consideramos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

Respectivamente a las sanciones de otra naturaleza, es decir, administrativas, reputacionales, etc., igualmente apreciamos como mínimo eficaz un régimen que contemple todos los involucrados posibles, es decir, candidatos, partidos, directivos, terceros y donantes, incluso personas jurídicas.

Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, disponemos como criterio, desde la cuestión "CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES DE OTRA NATURALEZA POR VIOLACIONES AL SFP?", apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones de otras tipologías, logrando la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente

a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Fijamos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que se limita a imponer otras sanciones solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP que se limita a castigar con sanciones diversas a tres de los participantes aludidos. En último lugar, obtiene la puntuación ‘4’ el SACP+SFP que impone sanciones de otros tipos a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que consideramos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

Estos son, por tanto, los indicadores relacionados al eje de la ‘profundidad’ de los sistemas.

Sin embargo, sobre todo desde las lecciones del ‘caso Odebrecht’, donde la ausencia de colaboración entre los países planteados ha contribuido mucho al desarrollo de proyectos corruptivos, es necesario, sumándose a los ejes ‘extensión’ y ‘profundidad’, incluir uno más, esencial para el buen funcionamiento de los sistemas: el eje ‘interactividad’, tratado en el apartado siguiente.

### **3. INTERACTIVIDAD ENTRE LOS SISTEMAS REGULATORIOS**

La “interactividad” de un sistema regulatorio pasa por la capacidad que tiene un sistema nacional de cooperar y solicitar cooperación de otros sistemas, de acuerdo con el nivel de compromiso con la lucha contra la corrupción política asumido internacionalmente y los pactos firmados con objetivo de convertir comprometimiento en acciones concretas. Por ende, sería mejor referirse a interactividades ‘entre’ sistemas regulatorios.

En el presente existe un marco normativo internacional disponible para los países planteados que permite, en justa medida, incorporar estándares eficientes y uniformes de medidas de prevención y combate contra la corrupción política, así como establecer medios de cooperación en la materia.

La “Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción”, firmada el 31 de octubre del 2003, busca la prevención y lucha contra la corrupción y la transferencia ilícita de fondos. Ese tratado promueve importantes principios generales de gobernanza, cooperación internacional y trata de restitución de fondos ilícitos a los países de origen.

La “Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, superando anticuadas técnicas de cooperación internacional, prevé el

mecanismo conocido por “Equipos Conjuntos de Investigación” (ECI), con fuerte potencial de contribuir para una mejor interacción y cooperación entre los países en la lucha contra la corrupción política.

Los ECI consisten en la formación de grupos internacionales operativos de investigadores, constituidos por acuerdo de las autoridades competentes de dos o más Estados, para desarrollar, coordinadamente, investigaciones penales en el territorio de todos o alguno de ellos en relación con unos hechos delictivos determinados y por limitado periodo de tiempo.<sup>377</sup>

De acuerdo con las peculiaridades de los sistemas planteados, sobre todo la baja institucionalización presente en la región, la deficiencia de los órganos de control y la resistente dificultad de integración internacional, consideramos la constitución de los ECI una técnica de cooperación transnacional bastante adecuada al contexto regional.

Otro importante marco internacional es el “Convenio de Lucha Contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales”, del 21 de noviembre de 1997, con objetivo de sancionar los actos de sobornos realizados por los nacionales de los países firmantes a funcionarios públicos extranjeros, cuyo fin haya sido el de conseguir o conservar cualquier beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales. En consecuencia, el Convenio se enfoca en penalizar a las empresas y a las personas naturales que “en sus transacciones económicas internacionales, prometan o den gratificaciones u otros beneficios a agentes públicos extranjeros, con el fin de beneficiarse en sus negocios”.<sup>378</sup>

El 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la “Convención Interamericana contra la Corrupción”. Esta Convención fue el primer instrumento jurídico internacional en su tipo al reconocer la trascendencia regional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promoviera y facilitara la cooperación entre los países para combatirla.<sup>379</sup>

---

<sup>377</sup> De acuerdo con los términos de la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo de la UE sobre equipos conjuntos de investigación y Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados para la creación de equipos conjuntos de investigación.

<sup>378</sup> DÍAZ-MAROTO, Julio (et al.). *Corrupción en las transacciones comerciales internacionales*. En EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, n. 14, 2018, pp. 311-312.

<sup>379</sup> LÓPEZ, Jaime. *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. El Salvador: Probidad, 2004, p. 21.

Sus líneas generales permiten a los signatarios promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio. Esta convención hace énfasis en la adopción de medidas preventivas para que las instituciones del gobierno sean modernizadas y se eliminen las frecuentes causas de corrupción o las condiciones que la favorecen.<sup>380</sup>

En Sudamérica, el Acuerdo Marco de 2010 y el Convenio Iberoamericano de 2013 preconizan el uso de los ECI para una mayor eficiencia de las investigaciones en esa región. Los primeros pasos de esta herramienta en la región, sin embargo, como se ha visto, ya apuntan dificultades en lo que se refiere a la “autoridad central”, figura clave para la constitución y funcionamiento de los ECI. Se ha observado, como se ha ejemplificado anteriormente de acuerdo con la experiencia brasileña y argentina en el caso Odebrecht, que la ubicación de la ‘autoridad central’ en el poder ejecutivo, con capacidad decisoria que se inmiscuya en la investigación, puede, eventualmente, interferir en su funcionalidad y en sus resultados.

Otra iniciativa importante en términos de cooperación internacional, sobre todo considerando el valor de los esfuerzos en contra de la legitimación de activos ilícitos en el contexto de la corrupción política, es la creación del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD). El GAFISUD, nacido en la Cumbre de las Américas de 2000, tiene como objetivo reconocer y aplicar las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), esenciales para un efectivo combate contra el lavado de activos, complemento indisociable de la corrupción política.

Por todo esto, reunimos un conjunto normativo que llamamos de ‘indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política’, formado por tres elementos: (i) adhesión al Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación; (ii) situación de las autoridades centrales instituidas para los fines de la Convención Interamericana contra la Corrupción y (iii) el nivel de compromiso internacional de enfrentamiento contra la corrupción asumido.

---

<sup>380</sup> MANFRONI, Carlos A.; WERKSMAN, Richard; LAGOS, Enrique. *La convención interamericana contra la corrupción: anotada y comentada*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997, pp. 75-77.

Por tanto, específicamente sobre el tema del Acuerdo Marco para constitución de ECI, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA EL COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LA ADHESIÓN AL ACUERDO MARCO DE EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN?”, atribuimos la puntuación ‘0’ para el SACP+SFP de un país que no se ha adherido al Acuerdo ni ha establecido reglamentación interna para acuerdos bilaterales para la formación de ECI. Establecemos ‘2’ puntos para el sistema de un país que se ha adherido al Acuerdo, pero sin reglamentación interna que permita la institución de ECI. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para los sistemas de países que se han adherido y poseen reglamentación para institución de ECI, pues lo consideramos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

Para el establecimiento de un protocolo de asistencia o cooperación internacional, como se ha dicho, se cuenta con la figura de la “Autoridad Central”. Cada Estado Parte podrá designar una “Autoridad Central” o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos, que se encargará de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a los que se refiere la Convención Interamericana.<sup>381</sup> Sin embargo, como se ha planteado anteriormente, la designación de determinadas “Autoridades Centrales”, al depender de sus rasgos institucionales, puede repercutir en la propia eficacia de la asistencia o cooperación internacional.

Por tanto, específicamente sobre el tema de la independencia de la Autoridad Central para la “Convención Interamericana Contra la Corrupción”, desde la pregunta “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA EL COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL ES LA CAPACIDAD Y DEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD CENTRAL EN RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO?”, atribuimos la puntuación ‘0’ al SACP+SFP de un país que no ha establecido su ‘Autoridad Central’. Establecemos ‘2’ puntos para el sistema de un país que ha establecido su ‘Autoridad Central’ en un órgano o entidad del Poder Ejecutivo sin potestad específica de combate contra la corrupción. Finalmente, fijamos ‘4’ puntos para

---

<sup>381</sup> Art. XVIII de la CICC.

los sistemas de países que han establecido la ‘Autoridad Central’ en un órgano encargado específicamente en el combate contra la corrupción o ajeno al Poder Ejecutivo, pues lo consideramos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

Además, en cuanto al tema de los compromisos internacionales asumidos, apreciamos como mínimo revelador de una real voluntad de cooperación y adecuación de sus sistemas internos a los estándares regulatorios más eficientes la participación en (1) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; (2) la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; (3) el Memorando de Entendimiento GAFISUD y (4) la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Así, disponemos como criterio, desde la cuestión “CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA EL COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL ES EL NIVEL DE COMPROMISO INTERNACIONAL ASUMIDO?”, apuntamos la puntuación ‘0’ para la ausencia de compromiso internacional, cuando no hay ninguno de los referidos documentos firmado por el país en análisis. Anotamos la puntuación ‘1’ para un bajo nivel de compromiso internacional, evidenciado por la participación en solo uno de los tratados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación ‘2’ para un SACP+SFP que presenta compromiso internacional, por medio de la firma de dos de los pactos mencionados. Fijamos la puntuación ‘3’ para un SACP+SFP con buen nivel de compromiso internacional, con participación en tres de los pactos aludidos. Por último, obtiene la puntuación ‘4’ el SACP+SFP que tenga un alto nivel de compromiso internacional, participando de todos los pactos internacionales mencionados, o más, lo que estimamos como la mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.

Estos son los tres ejes (extensión, profundidad e interactividad), sus indicadores y criterios para la comprensión de la ‘capacidad’ de un sistema de financiación privado conectado con el sistema anticorrupción.

El objetivo de la clasificación, como se ha dicho anteriormente, es conocer el estado regulatorio de cada país y establecer las necesidades y prioridades regionales en términos de urgencia reformista, ya que, como también se ha mencionado, una de las

etapas del esfuerzo reformador pasa por la estrategia de implementación del modelo regulatorio.

Por lo tanto, cualquier consideración de la financiación política debe ser parte de una estrategia para asegurar la integridad pública de forma macro y mitigar los riesgos del dinero en la política y, consecuentemente, en el gobierno.

A continuación, conoceremos los sistemas sudamericanos anticorrupción y de control de la financiación privada de la política de acuerdo con el abordaje aquí planteado.

### **III. SISTEMAS SUDAMERICANOS ANTICORRUPCIÓN Y DE CONTROL DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA**

La diversidad de instrumentos regulatorios de la financiación privada y las variadas combinaciones posibles plantean problemas para los reformadores y suponen una difícil tarea identificar nítidamente los efectos de cada elemento de regulación.<sup>382</sup>

A continuación, nos detendremos en el examen de la diversidad de instrumentos regulatorios y las principales conclusiones obtenidas por su aplicación, de acuerdo con los contextos arriba analizados.

Presentaremos un abordaje de los sistemas regulatorios vigentes en los países planteados de acuerdo con la propuesta metodológica adoptada en esta investigación, de tres formas, complementarias entre ellas.

Primero, en este apartado, presentaremos los sistemas de forma descriptiva y analítica, ya que una comprensión más reflexionada de los sistemas es muy importante para la concepción y formación de la estrategia de implantación de las reformas regulatorias.<sup>383</sup> Posteriormente, en el apartado siguiente, analizaremos los sistemas de forma microcomparativa.

Optamos metodológicamente por conocer los sistemas por país, así que plantearémos las regulaciones vigentes a partir de los puntos que consideramos esenciales a una regulación comprensiva, es decir, su ‘extensión’, o sea, el alcance de múltiples aspectos de la relación ‘donante y beneficiado’; su ‘profundidad’, quiere decir

---

<sup>382</sup> ZOVATTO, Daniel. *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 3, n. 13, 2016, pp. 09-11.

<sup>383</sup> OHMAN, Magnus (*et al*). *Op cit.*, p. 45.

el poder de persuasión del sistema sobre eventuales violadores por medio de sus sanciones y, finalmente, la ‘interactividad’, las medidas que faciliten intercambio de informaciones y medidas preventivas y sancionatorias por medio de una red de cooperación regional.

Como se ha dicho en el capítulo anterior, los sistemas sudamericanos básicamente se limitan a prohibiciones y restricciones de ciertos tipos de financiación privada y algunas reglas sobre cómo rendir cuentas. Sin embargo, también como ya se ha planteado, la legislación sobre financiación política no se puede aislar de la relación ‘donante y beneficiado’, sea un partido, una campaña o un candidato. La referida relación no termina con la elección y se extiende sobre muchas otras cuestiones, hechos, negocios, relaciones y decisiones del poder político y sobre políticas públicas. Por lo tanto, no puede ser regulada sin tener en cuenta tal extensión.

Es necesario que la regulación de la financiación política comprenda toda esa serie de situaciones que, directa o indirectamente, sufren el impacto de la relación ‘donante y beneficiado’, para la inmunización necesaria de los procesos político-administrativos frente a intereses perniciosos.

Dividimos los temas regulatorios desde los puntos esenciales a un sistema de financiación privado holístico, que regule las situaciones desde antes de las elecciones hasta después del mandato electivo, de acuerdo con los retos presentados anteriormente, considerando las dependencias entre la igualdad de oportunidades electorales, el abuso de poder económico y mediático, el uso de dinero ilícito en campañas y la corrupción política.

Todos los temas regulatorios de cada país serán distribuidos en bloques organizados de acuerdo con las dimensiones planteadas anteriormente, de la siguiente forma: normas específicas reguladoras de donaciones y gastos electorales; normas específicas promotoras de conductas partidistas premiadas; normas específicas limitadoras de abusos de poder económico y mediático; normas específicas anticorrupción política; normas específicas de punición por violación a las normas de financiación privada y normas específicas de cooperación regional para esfuerzos anticorrupción política.

Hay que destacar que tales normas buscan, en su conjunto, garantizar, primero, el juego limpio con respecto a la igualdad de oportunidades electorales y, después, con el gobierno en movimiento, que sus procesos decisorios estén inmunizados de la corrupción de cualquier naturaleza.

Empezamos con el sistema argentino.

## 1. ARGENTINA

Argentina ha empezado temprano a regular la financiación política, desde 1957<sup>384</sup>. Actualmente, el SFP argentino está compuesto por la Ley 26.215/2007, que trata del patrimonio de los partidos, del control de las campañas y sanciones; Ley 27.412/2017, que modifica el Código Electoral para estimular la participación política de la mujer, y por la Ley 26.571/2009, que trata de la democratización de representación política, transparencia y equidad electoral. Además, componen el sistema el Decreto 936/2010, sobre la administración de los recursos del Fondo Partidario Permanente; el Decreto 776/2015, sobre distribución de los aportes de campaña para senadores y diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur; el Decreto 1142/2015, de reglas del Régimen de Campañas Electorales; la Acordada CNE 117 del 23/11/2010, sobre registro de encuestas y sondeos de opinión; y la Resolución 1395/2007, sobre registro de partidos políticos sancionados y suspendidos. Así que el SFP argentino se ha reformado y expandido considerablemente a lo largo de los últimos cinco años.

Particularmente sobre las normas específicas limitadoras de donaciones, veamos como el legislador argentino trata de lo que estimamos como el mínimo regulatorio, es decir, limitación de donación de entidades extranjeras, limitación de donación de personas jurídicas en general, limitación de donación anónima y topes a las donaciones permitidas.

Está prohibido que las entidades del tercer sector donen, igual que las instituciones estatales y las proveedoras del Estado. Las personas jurídicas que sí lo tienen permitido lo hacen solo para funcionamiento permanente del partido, no para gastos electorales y limitada a un tope del 1% del total de gastos permitidos, mientras que las personas físicas están limitadas hasta el 2%.<sup>385</sup>

Las donaciones anónimas están prohibidas, así como las donaciones de grupos despersonalizados, de acuerdo con el artículo 44 bis de la Ley 26.215/2007.

En cuanto a los controles de gastos, en las elecciones nacionales, los destinados a la campaña electoral para cada categoría que realice una agrupación política no podrán superar la suma resultante al multiplicar el número de electores habilitados por un (1)

---

<sup>384</sup> ZOVATTO, Daniel (2017). *Op. cit.*, pp. 09-11.

<sup>385</sup> Art. 16 y 45 bis de la Ley 26.215/2007.

módulo electoral, de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo. El límite de gastos previstos para la segunda vuelta será la mitad de lo establecido para la primera, así que tiene una regla clara limitadora de gastos electorales, en el art. 45 de la Ley 26.215/2007.

EL SFP argentino, más precisamente en el art. 64 ter del Código Electoral, cuando limita la publicidad en medios de comunicación, incluido *internet*, lo hace vetando la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios masivos con el fin de promover la captación del sufragio antes de los 25 días previos a la fecha fijada para la elección.

La prohibición comprenderá la propaganda pagada de las imágenes y de los nombres de los candidatos a cargos electivos nacionales, para los poderes ejecutivo y legislativo, en los medios masivos de comunicación (televisión, radio e *internet*), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones, antes, también, de los 25 días previos a la fecha fijada para la elección.

Así que la normativa argentina regula genéricamente la difusión del mensaje político por los medios, sin adentrar, no obstante, en especificidades de la comunicación proporcionada por las nuevas tecnologías, especialmente redes sociales y tecnologías de mensajería.

En cuanto a las normas promotoras de conductas premiadas, entendemos como un mínimo normas que traten de previsión de implementación de programas de integridad partidista – *compliance*; regulación del secreto bancario de las cuentas partidistas; regulación de las donaciones por medio del sistema financiero oficial; previsión de control de evolución patrimonial de los dirigentes partidistas; regulación de transparencia partidista; regulación de la profundidad del control patrimonial de los partidos; regulación de la profundidad de la rendición de cuentas de campaña; regulación de la legibilidad de las cuentas partidistas (estado patrimonial y rendición de cuentas de campañas); regulación de la amplitud de la difusión de las cuentas partidistas; regulación de la responsabilidad técnica del gestor financiero de las cuentas partidistas y regulación de certificación alternativa de las cuentas electorales.

En el caso argentino, la Ley 26.571/2009, que objetiva la democratización de la representación política, transparencia y equidad electoral, promueve importantes cambios, como las elecciones primarias, formación de jóvenes dirigentes y la

posibilidad de microdonaciones por tarjetas y deducción de impuestos. Además, la Ley 27.412/2017 modifica el Código Electoral para estimular la participación política de la mujer.

Las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas al Fondo Partidario Permanente o al partido político directamente serán deducibles para el impuesto a las ganancias hasta el límite del 5% de los beneficios netos del ejercicio, conforme el art. 17 de la Ley 26.571/2009.

En cuanto al *compliance* partidista u otras herramientas de control, el legislador argentino, en el año 2011, modificó el Código Penal estableciendo que, cuando el sujeto obligado se trate de una persona jurídica regularmente constituida, deberá designarse un “oficial de cumplimiento”. Los partidos políticos, porque reciben donaciones y aportaciones de terceros (art. 20, inc. 18, de la misma ley), deben ser considerados sujetos obligados.<sup>386</sup>

La Ley 26.215/2007, de Financiamiento de los Partidos Políticos, establece que los partidos que presenten candidaturas a cargos públicos deben designar a dos responsables económico-financieros (además de la figura del tesorero), cuya designación debe ser comunicada a los órganos competentes.

La misma norma regula, además, el contenido de los deberes jurídico-penales del responsable de la gestión económico-financiera, estableciendo que tendrá como obligación la elaboración de un informe detallado de las aportaciones públicas y privadas, con indicación de la naturaleza, origen, nombre y documento del donante, destino y monto, así como de los gastos incurridos en la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos, detallando los títulos y comprobantes, los cuales deberá presentar ante el órgano electoral competente.<sup>387</sup>

Esas determinaciones significan la imposición de deberes de protección y garantía de la transparencia financiera del partido por parte de quien ocupa esa posición partidista, como una “barrera de contención de riesgos” sobre las posibles irregularidades de financiación ilegal que se pudieran cometer en el partido.<sup>388</sup>

---

<sup>386</sup> MEZA, Germán. *El criminal compliance en los partidos políticos*. En Revista El Derecho – Diario de Doctrina y Jurisprudencia, n. 14.107, 2016, p. 1-3.

<sup>387</sup> MEZA, Germán. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>388</sup> *Ibid.*, p. 4

Así que, por ello, se entiende que en el sistema argentino la función de *compliance officer* es desarrollada por el responsable económico-financiero de campaña y tiene deberes positivos derivados de una posición institucional.<sup>389</sup>

En cuanto al uso de medios oficiales para las aportaciones, la legislación argentina permite cualquier medio, siempre que haya identificación del aportante, de acuerdo con el art 44 bis, de la Ley 26.571/2009.

Sin embargo, no hay previsión en el sistema argentino de control de evolución patrimonial de los dirigentes partidistas.

En cuanto a la transparencia partidista, los partidos políticos deberán difundir en un diario de circulación nacional el sitio *web* donde se encuentran publicados los estados contables anuales completos con los listados de donantes y de las cuentas electorales. Si la agrupación política no cuenta con sitio *web*, referenciará al espacio virtual del Poder Judicial de la Nación.<sup>390</sup>

Sobre la profundidad en términos de control patrimonial del partido, aunque la ley no especifique qué bienes deben constar, habla genéricamente en balance general y la cuenta de ingresos y egresos. Además, especifica que debe constar una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportaciones económicas en el período, detallando datos de identificación personal, identificación tributaria, monto y fecha de la donación.

En cuanto a la profundidad de las cuentas de campaña, la legislación es mucho más detallada, determinando, como mínimo, informaciones sobre los gastos de administración; de oficina y adquisiciones; inversiones en material para el trabajo público de la agrupación política incluyendo publicaciones; gastos de publicidad electoral; gastos por servicios de sondeos o encuestas de opinión; servicios de transporte; gastos judiciales y de rendición de cuentas; gastos de impresión de papeletas. Además, también considera como gastos la publicidad electoral dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para una agrupación política determinada, cualquiera que sea el lugar, la forma y el medio que utilice; costes con las encuestas o sondeos de opinión sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o las agrupaciones políticas durante la campaña electoral; arrendamientos de bienes

---

<sup>389</sup> MEZA, Germán. *Op. cit.*, p. 4.

<sup>390</sup> Arts. 24 y 59 de la Ley 26.215/2007.

muebles o inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral; el financiamiento de los equipos, oficinas y servicios de los mismos y sus candidatos; contratación a terceras personas que presten servicios a las candidaturas y gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de las agrupaciones políticas y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda.

Otro punto importante en términos de control social y acercamiento ciudadano es la legibilidad de las cuentas. Sin embargo, la legislación argentina no exige un informe contable, sea ordinario, sea electoral, más legible para el ciudadano, dejando a los medios de comunicación el papel de traducir los informes para el público.

Relevante también es la previsión de capacidad y responsabilidad técnica del gestor por las cuentas en general, es decir, ordinarias y electorales. La legislación argentina, en ambos casos, exige la participación de un responsable con capacidad técnica, es decir, un contador con formación técnica, para presentación de los informes y rendiciones de cuentas electorales. Hay que destacar que este responsable técnico puede ser sancionado por incumplimiento de la legislación aplicable, con puniciones de inhabilitación de hasta 10 años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

Es importante subrayar también la posibilidad de los órganos de control electoral de disponer de medios alternativos de comprobación de las cuentas electorales, más allá de los informes, es decir, poder obtener otras informaciones y hacer cruce de datos de fuentes distintas para verificación de la lealtad de las cuentas electorales.

La legislación argentina, en el art. 50 de la Ley n. 26.571/2009, prevé que los medios de comunicación y los proveedores en general de servicios o bienes útiles o muebles en el desarrollo de las campañas electorales de los partidos políticos deben facilitar los elementos y datos que les sean requeridos, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato.

En cuanto a los indicadores relacionados con las medidas de control de abuso de poder económico y mediático, consideramos como mínimo regulatorio la ordenación de la participación política de terceros; regulación de enfrentamiento del abuso de la relación de dependencia o jerárquicas con fines políticos; regulación de préstamos bancarios a los partidos políticos; regulación del enfrentamiento de la desinformación

política (*fake news*) y regulación del modelo de comunicación social garantizador de la igualdad de oportunidades electorales.

El sistema argentino, en cuanto a la participación de terceros, además de prohibir la donación de grupos despersonalizados, conforme art. 43 y siguientes de la Ley 26.215/2007, determina que las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por estas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros, espacios en cualquier modalidad de radio o televisión para promoción con fines electorales. Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior argentino.

Sin embargo, no hay, en el sistema argentino, normas específicas de enfrentamiento a la desinformación, lo que deja el sistema vulnerable a ese factor de riesgo cada día más presente en la región. Sin embargo, el parlamento argentino está debatiendo un modelo de oposición a las *fake news*.<sup>391</sup>

Por medio del Proyecto de Ley 5228-D-2018, actualmente en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Diputados de la Nación, se busca crear, en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral, la ‘Comisión de Verificación de Noticias Falsas’ para la detección, reconocimiento, rotulación y prevención de *fake news*, difundidas en medios digitales durante las campañas electorales nacionales.

Algunos puntos del Proyecto de Ley merecen una observación más puntillosa. Primero, su artículo 6.º establece un concepto de *fake news* en los siguientes términos: “Comentarios que parecen ser noticia, difundidas en Internet o usando otros medios, generalmente creadas para influir en las opiniones políticas o como una broma, que no tiene su correlato con la realidad de los hechos”.

Segundo, el régimen de control se basa en la actuación de una Comisión, con el propósito de identificar el contenido de una noticia sospecha y su alcance, declarar si es un contenido falso y comunicar a la Cámara Nacional Electoral para que, a su vez, indique a los medios que rotulen la noticia como “NOTICIA DE DUDOSA CREDIBILIDAD”, requiera a los proveedores de servicios de internet la reducción de la distribución de la noticia rotulada y registre la misma en la página web creada por la Cámara Nacional Electoral como noticia de dudosa credibilidad.

---

<sup>391</sup> EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2018]. “El Congreso acelera el estudio de las noticias falsas”. Disponible en <[https://elpais.com/politica/2018/03/18/actualidad/1521397380\\_796523.html](https://elpais.com/politica/2018/03/18/actualidad/1521397380_796523.html)>. Acceso el 18/11/2019.

La Comisión, conforme el Proyecto, estaría constituida por 11 miembros, tres periodistas designados por las ‘Asociaciones de Medios Gráficos’; tres periodistas elegidos por las ‘Asociaciones de Empresas Audiovisuales’; tres académicos nombrados por el ‘Consejo Interuniversitario Nacional’ y dos periodistas escogidos por la ‘Agencia Nacional de Noticias’.

Se ve, pues, un esfuerzo del legislador argentino de controlar la difusión de noticias falsas sin limitar la libre creación y publicación de contenidos, es decir, equilibrar el principio de libertad de expresión con el principio de igualdad electoral.

En cuanto a la protección en función de la dependencia jerárquica o de cualquier naturaleza, el sistema argentino determina, en su art. 15 de la ley 26.215/2007, que los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.

En cuanto al modelo argentino de comunicación social garantizador de igualdad de oportunidades electorales, la Ley 26.571/2009 busca asegurar la igualdad determinando franjas electorales y determinando que las agrupaciones políticas y sus listas internas no pueden contratar, en forma privada, publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción para las elecciones primarias. Si una agrupación política lo hace, será sancionada con la pérdida del derecho de recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de hasta cuatro años, y los fondos para la financiación pública de las campañas electorales por hasta dos elecciones de aplicación en la elección general correspondiente.

Si una emisora, ya sea televisiva o sonora, contrata o emite publicidad electoral en violación a las normas del sistema, se considerará que comete una falta grave, siendo susceptibles de las sanciones previstas por el art. 106 de la Ley 26.522/2011, notificándose a sus efectos a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Además, los precandidatos y el responsable económico-financiero de la lista interna que contraten publicidad en violación al primer párrafo del referido artículo serán solidariamente responsables y susceptibles de una multa de hasta el cuádruplo del valor de la contratación realizada.

En cuanto a los préstamos bancarios, el sistema se limita a determinar que los préstamos consten en los informes contables, sin especificar reglas más detalladas, por

ejemplo, relacionado a las tasas de intereses contratadas, posibilidad de condonación de la deuda, etc.

Más específicamente con los indicadores de control anticorrupción política (SACP) que, como defendemos a lo largo de esta investigación, deben ser relacionados con las reglas de financiación privada, consideramos como mínimo regulatorio la regulación de la responsabilización de la persona natural y jurídica por corrupción política; regulación de la responsabilización de la persona natural y jurídica por corrupción transnacional; regulación mínima para el enfrentamiento de la delincuencia organizada; regulación del *whistleblowing*; regulación de la prescripción para aplicación de sanciones y reparación de daños; regulación de la contratación pública con objetivo de prevenir la corrupción; regulación de conflicto de intereses y regulación del control de la evolución patrimonial de los agentes públicos.

En cuanto a la corrupción política, el sistema argentino, conforme los arts. 256 y 250 de su Código Penal, prevé la responsabilización penal para corrupto y corruptor con penas de restricción de libertad de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, en el caso del funcionario público.

La Ley 27.401/2017, de responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de cohecho, concusión y otros delitos, en sus artículos prevé la responsabilización de la persona jurídica en casos de corrupción política. Además, el sistema argentino prevé la posibilidad de que la persona jurídica y el Ministerio Público Fiscal celebren acuerdo de colaboración eficaz, por medio de lo cual aquella se obligue a cooperar a través de la revelación de información o datos precisos, útiles y comprobables para el esclarecimiento de los hechos, la identificación de sus autores o partícipes o la recuperación del producto o las ganancias del delito, además de otras condiciones previstas en el art. 18 de la referida norma<sup>392</sup>.

El sistema argentino establece puniciones para personas naturales y personas jurídicas que han perpetrado hechos de corrupción transnacional. Las personas

---

<sup>392</sup> ARTÍCULO 18.- Contenido del acuerdo. En el acuerdo se identificará el tipo de información o datos a brindar o pruebas a aportar por la persona jurídica al Ministerio Público Fiscal, bajo las siguientes condiciones: a) Pagar una multa equivalente a la mitad del mínimo establecido en el artículo 7.º inciso 1) de la presente ley; b) Restituir las cosas o ganancias que sean el producto o el provecho del delito; y c) Abandonar en favor del Estado los bienes que presumiblemente resultarían decomisados en caso de que recayera condena; Asimismo, podrán establecerse las siguientes condiciones, sin perjuicio de otras que pudieran acordarse según las circunstancias del caso: d) Realizar las acciones necesarias para reparar el daño causado; e) Prestar un determinado servicio en favor de la comunidad; f) Aplicar medidas disciplinarias contra quienes hayan participado del hecho delictivo; g) Implementar un programa de integridad en los términos de los artículos 22 y 23 de la presente ley o efectuar mejoras o modificaciones en un programa preexistente

naturales, de acuerdo con el art. 258bis del CP argentino, será castigadas con reclusión de uno hasta seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública.

Asimismo, el sistema argentino cuenta con un buen marco legal para enfrentarse a la delincuencia organizada, con una Ley de Lavado de Capitales Ilícitos, Ley 25.246/2000, con previsión de una unidad de inteligencia, conforme al Decreto 169/2001. Hay, además, un sistema de delitos complejos, Ley 27.319/2016, con previsión de un 'régimen del arrepentido', conforme Ley 27.304/2016 combinada con el art. 41 del CP argentino.

El sistema argentino cuenta con pocas herramientas de *whistleblowing*, regulado por el Decreto n. 102/99, limitándose a un canal de denuncias y un régimen de protección a los denunciantes.

El SACP argentino adopta prescripción para la aplicación de sanciones y reparación de daños, siendo que la pretensión penal prescribe a los quince años.

En cuanto a las reglas de contratación pública, su sistema adopta un régimen de escasez de casos de contratación directa, prácticamente limitado a pocas situaciones relacionadas con casos de urgencia e imposibilidad de competencia, de acuerdo con el Decreto 1.023/2001.

El Decreto 1.023/2001, por lo demás, tiene como meta acompañar la política argentina en materia de transparencia y de lucha contra la corrupción, sobre todo considerando el contenido de sus arts. 9 y 10. El primero está dedicado a la transparencia, destacando que la contratación pública se desarrollará en todas sus etapas en un contexto de transparencia que se basará en la publicidad, la utilización de las tecnologías informáticas que permitan aumentar la eficiencia de los procesos y facilitar el acceso de la sociedad a la información relativa a la contratación pública.<sup>393</sup> El segundo tiene un enfoque marcadamente anticorrupción, determinando que dar u ofrecer cualquier obsequio a fin de cometer fraude a la competencia será causal del rechazo de la propuesta o de la oferta en cualquier estado de la licitación o de la rescisión del contrato de pleno derecho.<sup>394</sup>

Junto a la clásica e indiscutible revisión judicial, se introduce en el Derecho argentino un control en manos de los interesados en el procedimiento de compras

---

<sup>393</sup> IVANEGA, Miriam Mabel. *El procedimiento de la licitación pública*. En Derecho PUCP, n. 66, p. 2011, p. 68.

<sup>394</sup> QUIROGA, Harol Alexander Alarcón. *Contratación estatal comparada con Argentina*. En Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política, v. 4, n. 1, 2010, p. 211.

públicas, de acuerdo con el art. 19 del Decreto. Toda persona que así lo desee, en cualquier momento del procedimiento, podrá solicitar ver las actuaciones referidas a la contratación. La negativa infundada a dar vista de las actuaciones se considerará falta grave por parte del funcionario.<sup>395</sup>

El país en análisis adopta un sistema de prevención y punición de conflicto de intereses y el cabildeo con muchos puntos de regulación, de acuerdo con los términos de la Ley 25.188/1999, conocida como la Ley de Ética Pública.

La referida norma establece ciertos deberes y pautas de comportamiento ético, prevé un régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses, regulados en los artículos 13 a 17, que sanciona con la nulidad absoluta de los actos dictados en violación a este. Asimismo, instaura un régimen de declaraciones juradas patrimoniales y reglamenta el derecho de los funcionarios a recibir regalos.

El sistema prevé la regulación del control patrimonial de los agentes públicos, de acuerdo con la Ley 26.857/2013, con exigencia de presentación de declaración patrimonial jurada y criminalización del enriquecimiento ilícito, de acuerdo con el art. 268 (2) del CP argentino<sup>396</sup>.

Por lo que se refiere a la transparencia y acceso ciudadano a la información en el marco legal argentino, la ley de transparencia de Argentina, Ley 27.275, está vigente desde 2004. Argentina ha obtenido 92 puntos en el ranking de transparencia, en el puesto 53 (entre 123 países). Aunque ha evolucionado desde 2012, sus marcos de transparencia están pasibles de perfeccionamiento<sup>397</sup>.

En cuanto a los niveles de cooperación internacional anticorrupción política, los cuales consideramos como indicadores la adhesión al Acuerdo Marco respecto de Equipos Conjuntos de Investigación; la autonomía de las autoridades centrales de cooperación para la Convención Interamericana contra la Corrupción y los compromisos internacionales de enfrentamiento contra la corrupción asumidos, tenemos lo siguiente en el caso argentino.

---

<sup>395</sup> IVANEGA, Miriam Mabel, *Op cit.*, p.69.

<sup>396</sup> ARTICULO 268 (2) — Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años, multa de dos (2) a cinco (5) veces del valor del enriquecimiento, e inhabilitación absoluta perpetua, el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos (2) años después de haber cesado en su desempeño. (Párrafo sustituido por art. 36 de la Ley N° 27.401 B.O. 1/12/2017. Vigencia: a los noventa (90) días de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina)

<sup>397</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion/argentina>>. Acceso el 19/11/2019.

El país platino se ha adherido al Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), con reciente expedición de normas internas para concretar la formación de ellos, conforme a la Ley 26.952/2014.

Sin embargo, la autoridad central es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con riesgos *in re ipsa* de dificultar los esfuerzos de cooperación regional.

Para ilustrar, como se ha dicho, las Fiscalías brasileña y argentina, en 2017, acordaron los términos de constitución de un ECI para trabajar de manera conjunta en las investigaciones del caso Odebrecht. Conforme a lo relatado por las referidas Fiscalías<sup>398</sup>, las autoridades centrales, ambas del ejecutivo, en materia de cooperación jurídica internacional<sup>399</sup> estarían presentando dificultades en el desarrollo de los referidos acuerdos, sobre todo requerimientos que constituirían injerencias indebidas en el desarrollo de los acuerdos en materia de investigación del caso Odebrecht que realizaron los Ministerios Públicos de Brasil y Argentina.

Según los relatos de las fiscalías, el Ministerio de Justicia brasileño exigió una intervención directa en la redacción del Acuerdo de Constitución del ECI, orientada, fundamentalmente, a que las pruebas compartidas en ese marco de cooperación sean “tramitadas por las autoridades centrales”. Por otro lado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino propuso convertir el Equipo Conjunto de Investigación en un tratado internacional negociado por los Poderes Ejecutivos.

Además, Argentina es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, conocida también como la Convención Anticorrupción de la OCDE, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En cuanto a los indicadores de sanciones por violación de las reglas de financiación privada de la política, consideramos la observación directa de la presencia y alcance, en el sistema en examen, de sanciones pecuniarias, privativas de libertad, políticas, administrativas y reputacionales.

Las personas jurídicas están sujetas a sanciones como multa de dos a cinco veces el beneficio indebido obtenido o que se hubiese podido obtener; suspensión total o

---

<sup>398</sup> Disponible en <<https://www.fiscales.gob.ar/procuracion-general/comunicado-conjunto-mp-argentina-y-brasil-sobre-eci-en-caso-odebrecht/>>. Acceso el 11/08/2019.

<sup>399</sup> Ministerio de Justicia de Brasil y Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina.

parcial de actividades; suspensión para participar en concursos o licitaciones estatales de obras o servicios públicos o en cualquier otra actividad vinculada con el Estado; disolución y liquidación de la personalidad cuando hubiese sido creada al solo efecto de la comisión de delito o esos actos constituyan la principal actividad de la entidad; pérdida o suspensión de los beneficios estatales que tuviera; publicación de un extracto de la sentencia condenatoria a costa de la persona jurídica.

Además, será sancionada con multa de igual monto que la contribución o donación y hasta el décuplo de dicha cantidad, la persona física o jurídica que efectúe donaciones a los partidos políticos violando las prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley 26.215/2007.

Será sancionado con multa de igual monto que la contribución o donación y hasta el décuplo de dicha cantidad, el responsable partidario en aceptar o recibir contribuciones o donaciones a los partidos políticos en violación a las prohibiciones que establecen los artículos 15 y 16 de la misma ley.

Asimismo, serán sancionados con multa de igual monto al gasto contratado y hasta el décuplo de dicha cantidad, los directores y gerentes o representantes de medios de comunicación que aceptaren publicidad en violación a lo dispuesto en la ley. Igualmente, la conducta será considerada falta grave y comunicada para su tratamiento a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, creada por la Ley 26.522/2011.

De manera análoga, serán sancionados con multa de igual monto al gasto contratado y hasta el décuplo de dicho valor los proveedores que violen lo dispuesto en el SFP argentino. Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en las conductas mencionadas estarán sujetas a una pena accesoria de inhabilitación de 6 meses a 10 años para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos en las elecciones a cargos públicos nacionales y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

En cuanto a los partidos, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de hasta cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales hasta dos elecciones, cuando recibieran donaciones, aportaciones o contribuciones en violación a lo dispuesto por los artículos 15 y 16 o realizaran gastos en prohibición de lo previsto en los artículos 45, 47 y 48 de la Ley 26.215/2007.

Así que, por todo, el SFP argentino, que ha sido perfeccionado y sigue progresando hacia un modelo más amplio y eficiente a lo largo de los últimos años, puede ser considerado, actualmente, un sistema de media-alta<sup>400</sup> capacidad, con un índice de 2,625 en la escala de capacidad SFP+SACP<sup>401</sup>, adoptada en esta investigación.

El sistema argentino tiene como puntos fuertes la profundidad de la rendición de cuentas en los gastos de campañas, un régimen de responsabilización del responsable financiero y, en términos de control de la participación política de terceros, la prohibición de donación de grupos despersonalizados. Además, cuenta con un buen régimen de penalización en casos de inobservancia de las reglas del SFP para donantes y partidos. En cuanto al SACP argentino, es importante subrayar su sistema de contratación pública con pocas posibilidades de contratación directa, aunque pueda ser perfeccionado.

Sin embargo, el SFP+SACP es especialmente vulnerable a los riesgos de desinformación y, en términos de cooperación jurídica internacional, a dificultades de interferencia política, considerando su autoridad central.

## **2. BOLIVIA**

Bolivia ha reformado su SFP, que está fragmentado en varias normas, especialmente la Ley del Régimen Electoral, Ley 026/2012; la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, Ley 018/2012; y la Ley 1.096/2018, de Organizaciones Políticas.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, Bolivia permite recursos extranjeros, siempre que sean realizados o canalizados a través del Órgano Electoral Plurinacional, que los distribuirá con los criterios de igualdad y proporcionalidad señalados en el artículo 75 de la Ley 1.096/2018, para todas las organizaciones políticas.

Además, permite donaciones de personas jurídicas con ánimo de lucro, con excepción de las iglesias, explotadoras de juegos de azar y de los entes estatales<sup>402</sup>. El sistema permite donaciones anónimas, siempre en régimen de colectas selectivas, según el artículo 71. f de la Ley de Organizaciones Políticas.

---

<sup>400</sup> Un sistema de media-alta capacidad tiene puntuación de 2,500 hasta 2,999 en la escala de capacidad de los sistemas SFP+SACP.

<sup>401</sup> De 0,000 (más baja capacidad) hasta 4,000 (más alta capacidad).

<sup>402</sup> Art. 71 de la Ley 1.096/2018.

En cuanto a los topes de las donaciones permitidas, la Ley de Organizaciones Políticas determina que ninguna contribución, donación, subsidio o aportación individual podrá exceder el 10% del presupuesto anual de la organización política o del presupuesto de campaña en el marco de un proceso electoral.

El sistema boliviano limita el tiempo de campaña, como control de disparador de gastos, con un comienzo 90 días antes de la jornada electoral. La propaganda electoral comienza 30 días antes y, ambos, terminan tres días antes de la elección.<sup>403</sup>

Los gastos de partidos políticos o alianzas en la contratación de medios de comunicación, radio, televisión y prensa, para campaña y propaganda electoral con recursos privados no podrán superar el 35% del monto destinado por el Tribunal Supremo Electoral en términos de financiación pública, llamada de “fortalecimiento público”, según la misma Ley, en su artículo 77. No hay, sin embargo, mención expresa a las campañas digitales.

En cuanto a los indicadores de conductas premiadas, la novel Ley de Organizaciones Políticas busca un acercamiento de esas entidades y la ciudadanía, en un esfuerzo basado en la financiación política pública llamado, como se ha dicho, de “fortalecimiento público”, consistente en subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda en medios de comunicación e impresos en elecciones generales y para la formación y capacitación de sus directivos y militancia en años no electorales.

Además, hay incentivos, por medio de la financiación pública, para lo que se llama ‘despatriarcalización política’, donde se exige un régimen intrapartidista de promoción de la paridad y equivalencia, igualdad de oportunidades e implementación de acciones afirmativas de género como parte de la talla de las decisiones de la organización política.<sup>404</sup>

Asimismo, la Ley 2.771/2004 normativiza la participación de las ‘agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas’ en la postulación de candidatos a procesos electorales y, conforme a la Ley 243/2012, en contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, se tiene por finalidad establecer mecanismos de prevención, atención y sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política contra las mujeres, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

---

<sup>403</sup> Ley 1.096/2018.

<sup>404</sup> URIONA GAMARRA, Katia. *Desafíos de la despatriarcalización en el proceso político boliviano*. En Tinkazos, v. 13, n. 28, 2010, pp. 39-41.

En cuanto a los cuidados con la integridad partidista, los arts. 82 y 83 de la Ley 1.096/2018 exigen auditoría por firma calificada de acuerdo con la reglamentación propia, todavía no expedida.

Las contribuciones ordinarias y las donaciones económicas a los partidos políticos deberán realizarse únicamente a la cuenta bancaria habilitada y, aunque las cuentas partidistas están bajo secreto bancario, la máxima instancia del Órgano Electoral Plurinacional podrá requerir información sobre estas cuentas a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, la misma que gestionará la información, según la legislación, de manera pronta y oportuna, de acuerdo con el art. 84. III de la misma norma.

El sistema boliviano prevé sanciones a los dirigentes que violen las disposiciones de control partidista, conforme los artículos 98 y 99 de la Ley de Organizaciones, aunque no haya una previsión de control patrimonial de esas personas.

En cuanto a la transparencia partidista, el sistema boliviano le dedica razonables puntos de evidencias de contabilidad, exigiendo, como mínimo, indicación de la contribución de los militantes y su destino; donaciones; rendimientos de las inversiones; rendimientos netos de actos públicos que tengan como finalidad la recaudación de recursos económicos; créditos; contribuciones en especie; actividades del fortalecimiento público otorgado por el Órgano Electoral Plurinacional; procesos de denuncia conocidos y resueltos por las instancias internas; recuperación de recursos observados por la Unidad Técnica de Fiscalización, todo conforme al art. 88 de la Ley de las Organizaciones Políticas.

La responsabilidad por el manejo de los recursos económicos de las cuentas de las organizaciones políticas bolivianas es solidaria entre la dirigencia y los responsables de la administración.<sup>405</sup>

El sistema boliviano, al mismo tiempo, en el art 88. IV de la Ley de Organizaciones Políticas, expresamente se preocupa en informar y acercarse a la ciudadanía. El sistema determina que los partidos políticos y agrupaciones ciudadanas establecerán mecanismos para transparentar el manejo de sus recursos económicos a la ciudadanía, de acuerdo con la reglamentación, aún no expedida.

En cuanto a los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico, el sistema boliviano se limita a vetar donación de personas que hubieran

---

<sup>405</sup> Art. 84, II, Ley 1.096/2018.

sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, ya sea en entidades públicas o privadas<sup>406</sup>.

Específicamente en cuanto al riesgo de abuso del poder mediático, el sistema boliviano, por la Ley del Régimen Electoral, 30 de junio de 2010, determina que la propaganda electoral de cada organización está sujeta a tiempos y espacios máximos en cada medio de comunicación. Así que la capacidad económica de una organización política permite una ocupación más grande de espacios mediáticos, aunque limitado legalmente.

En cuanto a los indicadores de control de corrupción política, el Código Penal boliviano y la Ley de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”<sup>407</sup>, de 2010, son los puntos centrales del SACP boliviano.

Los artículos 145 y 158 del CP boliviano regulan la responsabilización de la persona natural por corrupción política, con pena de restricción de libertad de hasta 6 años y multa de 30 a 100 días, aunque disminuida en 1/3 para el corruptor.

Con un enfoque en el resultado económico de la corrupción, el art. 28 de la Ley contra la Corrupción determina que la persona natural que, mediante actividad privada, incrementó desproporcionadamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos, afectando al patrimonio del Estado, no logrando desvirtuar tal situación, será sancionada con la privación de libertad de hasta 8 años, multa de 100 a 300 días y el decomiso de los bienes obtenidos ilegalmente. Incurrirán en el mismo delito y la misma pena, los representantes o exrepresentantes legales de las personas jurídicas que mediante actividad privada incrementaron el patrimonio de la persona jurídica, afectando al patrimonio del Estado y que no pueda demostrar que provienen de una actividad lícita.

Además, la persona jurídica restituirá al Estado los bienes que le hubieran sido afectados más allá de los obtenidos como producto del delito y será sancionada con una multa del 25% de su patrimonio.

En cuanto a la corrupción transnacional, el sistema boliviano también prevé la responsabilización de las personas naturales involucradas e, incluso, la persona jurídica, de acuerdo con los arts. 28 y 30 de la Ley contra Corrupción.

---

<sup>406</sup> Art 71 de la Ley 1.096/2018.

<sup>407</sup> Ley 004/2010.

El sistema boliviano tiene un razonable sistema de enfrentamiento a la delincuencia organizada, con una legislación que trata del lavado de capitales, llamado por su SACP de ‘legitimaciones de ganancias’, con previsión de actuación de una unidad de inteligencia financiera, criminalización de la participación en organizaciones delictivas y previsión de herramientas importantes, como la colaboración eficaz.<sup>408</sup>

El sistema boliviano tiene un aceptable sistema de *whistleblowing*, que establece el Sistema de Protección de Denunciantes y Testigos que estará a cargo del Ministerio de Gobierno, la policía boliviana y el Ministerio Público. El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción guardará reserva de la identidad de las personas particulares y servidoras o servidores públicos que denuncien delitos de corrupción y guardará en reserva la documentación presentada, recolectada y generada durante el cumplimiento de sus funciones.<sup>409</sup>

El art. 475 del Código del Sistema Penal prevería una prescripción mitigada, una vez que, tratándose de infracciones penales de corrupción, únicamente serán imprescriptibles aquellas que causen grave daño económico al Estado. Sin embargo, el Código del Sistema Penal ha sido derogado en enero de 2018, volviendo la regla de prescripción del CP boliviano, por lo cual no procederá la prescripción de la pena, en ninguna circunstancia, en delitos de corrupción.<sup>410</sup>

Pasando al tema de la contratación pública, según las normas básicas del sistema de administración de bienes y servicios NB-SABS y el Decreto Supremo 081/2009, las posibilidades de contratación por excepción, por desastres y otras modalidades de contratación directa son muy variadas, tornando el sistema vulnerable.

El SACP boliviano cuenta, por lo demás, con disposiciones de control de conflicto de intereses, especialmente los arts. 236, 238 y 239 de la Constitución boliviana, las incompatibilidades y prohibiciones de los arts. 129 y 130 del Decreto Supremo 29.894/2009 y la Ley contra la Corrupción, aunque carezca de más instrumentales.

En cuanto a la regulación del control de la evolución patrimonial de los agentes públicos, la Ley contra Corrupción establece un régimen de control patrimonial y criminaliza el enriquecimiento ilícito, con privación de libertad de hasta 10 años,

---

<sup>408</sup> Art. 35 de la Ley contra Corrupción.

<sup>409</sup> Art. 17 de la Ley n. 004/2010.

<sup>410</sup> Art. 105 del CP boliviano, modificado por el Artículo 34 de la Ley Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.

inhabilitación para el ejercicio de la función pública y/o cargos electos, multa de hasta 500 días y el decomiso de los bienes obtenidos ilegalmente<sup>411</sup>.

Por lo que se refiere a los marcos bolivianos de transparencia y derecho a la información, la ley de transparencia de Bolivia está vigente desde 2005, pero fue perfeccionada en 2017, con la Ley 974, para regular el funcionamiento de las Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y su coordinación con el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Así, Bolivia ha obtenido 70 puntos en el Índice del derecho a la información, en el puesto número 92, de los 123.<sup>412</sup>

Pasando a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Bolivia ha firmado el Acuerdo Marco de Equipos Conjuntos de Investigación, aunque no haya expedido normas internas de concretización. Aun así, su autoridad central es el Ministerio de Relaciones Exteriores, con riesgos de intervenciones políticas.

Bolivia es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de su implementación.

En cuanto a los indicadores de sanciones por violación a las reglas de financiación política, Bolivia no ha tipificado autónomicamente la financiación irregular de la política. El sistema es marcado principalmente por sanciones pecuniarias y políticas.

Sin embargo, el SFP+SACP boliviano, alterado en 2018, prevé, para infracciones leves y graves, de acuerdo con la graduación de los arts. 98 y 100 de la Ley de Organizaciones Políticas, en caso de dirigentes, suspensión del mandato del infractor por un periodo de hasta un año o dos, respectivamente; en caso de militantes, suspensión de la militancia por un periodo de hasta un año o dos, respectivamente, y, para ambos, prohibición de participar en congresos, asambleas, convenciones, juntas o reuniones de acuerdo con su estatuto orgánico, por un periodo de un año o dos, si es leve o grave.

A su vez, para las infracciones graves, en el caso de que el representante ocupe un cargo electivo en órganos deliberativos de cualquier nivel de gobierno, estará sujeto a la sanción política de la pérdida de la representación. Por lo que se refiere al caso de los directivos, estarán sometidos a la sanción de suspensión del mandato de dirigente

---

<sup>411</sup> Art. 27 de la Ley de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”.

<sup>412</sup> Disponible en < <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion/bolivia>>. Acceso el 19/11/2019.

por un periodo de 5 años y, en el caso de militantes, suspensión de la militancia por un periodo equivalente.

Las infracciones y sanciones relativas a la vida orgánica de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos se resolverán en función a sus normas y procedimientos propios. Por otro lado, las infracciones y sanciones que correspondan, relativas a la participación electoral de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, seguirán los procedimientos, preceptos y recursos establecidos para los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.<sup>413</sup>

Así que, por todo, Bolivia ha sido reactiva a los casos de corrupción política y ha perfeccionado su SFP+SACP en los últimos años. Actualmente, tras ese proceso de avance de los sistemas, ha evolucionado de un sistema de baja capacidad a media-baja<sup>414</sup> capacidad, con una puntuación de 2,220 en la escala aquí adoptada.

El SFP+SACP boliviano tiene como puntos fuertes las medidas de acercamiento entre partidos y ciudadanía y la protección política de la mujer y de los pueblos originarios y campesinos. Merece subrayar, además, la imprescriptibilidad para la persecución penal de la corrupción, aunque pueda ser limitada por el nuevo Código de Sistema Penal boliviano.

Como puntos débiles, el SFP+SACP boliviano necesita de un sistema de punición más severo para las personas jurídicas aportantes y carece de más medidas de control de abuso de poder económico y mediático, sobre todo la participación de terceros, herramientas de enfrentamiento contra la desinformación y una regulación más detallada sobre campañas digitales y las relaciones entre partidos e instituciones financieras.

### **3. BRASIL**

El SFP brasileño está fragmentado en diversas leyes y ha sufrido muchísima influencia de la jurisprudencia del *Supremo Tribunal Federal* en los cambios y reformas de los últimos 5 años. La Constitución brasileña prevé reglas de financiación, además de otras leyes que la regulan, como el Código Electoral (Ley 4.737/69), la Ley de los Partidos Políticos (Ley 9.096/95), la Ley de las Elecciones (Ley 9.504/97) y algunas

---

<sup>413</sup> Art. 103 de la Ley de Organizaciones Políticas.

<sup>414</sup> Un sistema de media-baja capacidad tiene puntuación de 2,000 hasta 2,499 en la escala de capacidad de los sistemas SFP+SACP.

resoluciones del Tribunal Superior Electoral, especialmente sobre propaganda política, rendición de cuentas y *fake news*.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, la legislación brasileña prohíbe donaciones extranjeras de cualquier naturaleza, donaciones de personas jurídicas (no solo de empresas) y las anónimas.

La prohibición de las personas jurídicas en el sistema brasileño fue fruto de la *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650*, enjuiciada por el Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), en el que buscaban la declaración de inconstitucionalidad de las reglas relativas a las donaciones privadas para campañas electorales y partidos políticos. En la ADI se atacan dispositivos de la Ley de las Elecciones (Ley 9.504/97) y Ley de los Partidos Políticos (Ley 9.096/95), que tratan de contribuciones de personas jurídicas y personas físicas para campañas.<sup>415</sup>

En cuanto a las aportaciones permitidas, es decir, las de personas físicas, se limitan a donar hasta 10% de los ingresos brutos ganados por el donante en el año anterior a la elección.<sup>416</sup> Esa limitación, *ad personam*, permite una brutal y perniciosa diferenciación en términos de captación de donantes ricos y pobres y, sobre todo, en cuanto a la autodonación, entre candidatos ricos y pobres.

La Ley 9.504/97 establece un régimen de limitaciones de gastos con enfoque en los costes electorales y en el tiempo de campaña. Anteriormente era muy larga, con una duración de tres meses, pero en 2018 el tiempo de campaña fue reducido para 45 días. La propaganda electoral comienza después del 15 de agosto del año de la elección y finaliza dos días antes, el primer domingo de octubre.<sup>417</sup>

En el sistema brasileño, la propaganda electoral en la radio y en la televisión se restringe al horario libre definido en la Ley 9.504/97, vedada la publicación de propaganda pagada.

Específicamente sobre las campañas digitales, la Resolución TSE n. 23.551/2017 engendra una detallada regulación, sobre todo acerca de la propaganda en las redes sociales.

---

<sup>415</sup> SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. En Rev. Jurisdição constitucional e política. Rio de Janeiro: Forense, 2015., pp. 681-685.

<sup>416</sup> Art 23, §1º, de la Ley 9.504/1997.

<sup>417</sup> Ley 13.165/2015.

El legislador ha optado por regular el uso político de la *web* intentando equilibrar la libre manifestación y formación de convicciones políticas de los electores y los riesgos de las novedosas tecnologías de información y comunicación.

De la vasta regulación cabe destacar las siguientes reglas claves: la propaganda política en la red solo puede ser difundida por las campañas/partidos/candidatos (art. 57-B de la Ley Electoral); la propaganda política, aunque impulsada electrónicamente, debe ser identificada como tal (art. 57-C de la Ley Electoral); los individuos, personas naturales, son libres para la manifestación política (que no se debe confundir con propaganda política), queda vedado el anonimato (incluso el uso de perfiles falsos – Art. 57-B, §2º), orgánicamente, es decir, sin uso de herramientas de impulso electrónico (art. 57-B IV “b”); los impulsos electrónicos, cuando estén permitidos, deben ser ofrecidos por la propia plataforma electrónica de contenido (Facebook, Instagram, Twitter, etc.) o de mensajería (Whatsapp, Telegram, Wechat, etc.) (art. 57-B §3º de la Ley Electoral).<sup>418</sup>

Según la Resolución TSE 23.551/2017, ‘impulsión de contenido’ es el mecanismo o servicio que, mediante contratación con los proveedores de aplicación de Internet, potencien el alcance y la divulgación de la información para llegar a usuarios que normalmente no tendrían acceso a su contenido. Es decir, sería un refuerzo de difusión del mensaje, un *doping* electrónico para alcanzar a más destinatarios, sin lo cual no lograría el mismo resultado.<sup>419</sup>

Justamente, de acuerdo con un enfoque en *accountability* electoral y político, con fin de promover el efectivo control sobre las cuentas de campaña, principalmente la que se transmite en el ambiente *on line*, la posibilidad de impulsar contenido electoral quedará restringida a las campañas oficiales. Además, el uso de este recurso debe quedar claro para el elector.<sup>420</sup>

En cuanto a los indicadores de conductas premiadas, el sistema brasileño es escaso de medidas de esa naturaleza, destacándose esfuerzos para la participación de la mujer, formación de liderazgos políticos, ambos conforme al art 44 de la ley 9.996/97, y la facilitación de microdonaciones, inclusive por medio de tarjetas de crédito, con una regulación específica para la donación por medio de *crowdfunding*, conforme la Ley 9.504/97, con alteraciones de 2017.

---

<sup>418</sup> Resolución TSE 23.551/2017.

<sup>419</sup> *Idem.*

<sup>420</sup> *Idem.*

El art. 23 §4° IV regula el uso del *crowdfunding*, es decir, la donación o microdonación por medio de instituciones que promuevan técnicas y servicios de financiamiento colectivo a través de sitios *web*, aplicaciones electrónicas y otros recursos similares. La regulación determina que haya identificación del donador, listado de las donaciones y donantes en tiempo real, registro en el órgano electoral, emisión obligatoria de recibo para el donante, amplia ciencia a candidatos y electores acerca de las tasas administrativas a ser cobradas por la realización del servicio.

En cuanto a la integridad partidista, las leyes electorales brasileñas, aunque nuevas, no han avanzado en este punto. No hay previsión de *compliance* y las cuentas de los partidos están bajo secreto, aunque el art. 35 de la Ley 9.096/95 facilita el acceso a las cuentas al órgano electoral.

Brasil tiene una baja regulación en términos de transparencia partidista. La información requerida por la legislación mencionada, de alta complejidad y baja legibilidad, se publica solo en los órganos oficiales de prensa<sup>421</sup> y se pone disponible electrónicamente solo en el sitio del órgano de control electoral. Los partidos, voluntariamente, pueden exponer sus datos y cuentas en sus sitios electrónicos. Sin embargo, por regla general, no lo hacen.

La información financiera de las cuentas ordinarias, presentadas anualmente, incluirán, entre otros, los siguientes escasos elementos de evidencias de contabilidad: discriminación de los valores y asignación de recursos del fondo partidista; origen y valor de las aportaciones y donaciones y desglose detallado de los demás ingresos y gastos.

La legislación electoral<sup>422</sup> determina que los ingresos y gastos deben transitar por el tipo específico de cuenta bancaria abierta según la naturaleza del recurso. La prueba de todos los gastos partidistas debe hacerse por contratos, facturas, prueba de la entrega de bienes y prestación de servicios, actas y listas de asistencia para demostrar gastos en reuniones y otros eventos, notas explicativas e informes de viaje para justificar desplazamientos, alojamiento, billetes aéreos, combustibles, peajes, siempre con indicación de itinerario, fechas, identificación de pasajeros y prueba de su conexión con el partido.

---

<sup>421</sup> Diario Oficial de la Unión – D.O.U.

<sup>422</sup> Art. 32 de la Ley 9.096/95 y el art. 28 de la Resolución TSE 23.464/2015.

Desde 2014, a través de la Resolución TSE n. 23.406, los profesionales de contabilidad y abogados firman con el candidato la rendición de cuentas. En octubre de 2014 se firmó un documento de cooperación entre el Consejo Federal de Contabilidad (CFC), el Colegio Brasileño de Abogados (OAB) y el Tribunal Superior de Electoral (TSE) con el fin de lograr una mayor conformidad a la ley en los informes de los candidatos y partidos políticos, así como una mayor eficacia y eficiencia de los sectores de justicia electoral con potestad de verificación de las cuentas.

Con el objetivo de profesionalizar la rendición de cuentas y facilitar la transparencia, la contabilidad digital se ha convertido en obligatoria y la rendición de cuentas debe pasar por un sistema informático creado para sistematizar esa entrega, el “*Sistema Público de Escrituração Digital*” (SPED).<sup>423</sup>

Asimismo, con propósito de tornar los análisis de las cuentas aún más eficaz y veloz, el sistema brasileño cuenta con algunas posibilidades de certificación alternativa de las cuentas electorales, para verificación más allá de los tradicionales informes de rendición de cuentas.

El Ministerio de Hacienda de Brasil puede hacer cruces de los valores donados con los rendimientos de la persona física y, apuntando indicio de exceso, comunicará el hecho, hasta el 30 de julio del año siguiente al del escrutinio, al Ministerio Público Electoral que podrá, hasta el final del ejercicio financiero, presentar cargos con objetivo de aplicación de la penalidad prevista en el art. 23 del Código Electoral y de otras sanciones que considere oportunas.

Además, espontáneamente, algunas plataformas de *crowdsourcing* electoral y candidatos suelen utilizar tecnologías conocidas como *Distributed Ledger Technology (DLT)*, cuya modalidad más famosa es el *blockchain*, por las cuales las donaciones realizadas por medio de determinados sitios electrónicos autorizados por el órgano electoral pueden ser verificadas y acompañadas digitalmente por cualquiera, desde el donador hacia el candidato, en tiempo real<sup>424</sup>.

La tecnología *blockchain* crea un historial de todo movimiento de dinero, facilitando la fiscalización y mapeo de los valores donados. La herramienta usa una estructura de datos que representa la entrada de contabilidad financiera o un registro de cada transacción. Cada una de ellas se firma con el fin de garantizar su autenticidad y

---

<sup>423</sup> Resolución TSE 23.464/2015.

<sup>424</sup> V.g. <https://votolegal.com.br/>

que nadie la adultere, de modo que el registro y, en caso de que la donación fuera en criptomoneda, las propias transacciones existentes dentro del *blockchain* son consideradas, aunque sea una tecnología novedosa, de alta integridad.<sup>425</sup>

En cuanto a los indicadores de medidas de control de abuso de poder económico y mediático, el sistema brasileño limita la participación política de terceros prohibiendo el impulso de contenido en internet por las personas físicas y jurídicas, además de prohibir la compra de espacios de publicidad para propaganda política por terceros.

En cuanto a los préstamos bancarios, la Resolución TSE 23.406/2014, en su art. 26 § 2º, se limita a determina que los préstamos contraídos por la persona física del candidato serán considerados donación de recursos propios si se aplican en la campaña electoral, debiendo estar respaldados por documentación idónea y observar el límite establecido.

Sobre el tema de la desinformación, la Resolución TSE n. 23.551/2017, más allá de regular las campañas digitales, es el esfuerzo brasileño para enfrentarlas. En el art 22 §1º, prevé que la libre manifestación del pensamiento del elector identificado o identificable en *internet* solamente es susceptible de limitación cuando ocurra ofensa al honor de terceros o divulgación de hechos sabidamente falsos, además de existir previsiones de crímenes electorales de calumnia y difamación.

Para garantizar un modelo de comunicación política exenta de abuso de poder mediático, el sistema brasileño prevé franja electoral gratuita, proporcional a la representación partidista, y prohíbe, como se ha visto, la compra de espacio mediático y prevé sanciones en caso de incumplimiento.

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, el sistema brasileño regula la responsabilización de la persona natural por corrupción política por medio de los arts. 333 y 317 de su Código Penal. Además, la persona jurídica, de acuerdo con la Ley 12.846/2013, sufre una responsabilización no penal, sino civil y administrativa, aunque con severas sanciones, tales como pesadas multas, penas reputacionales, prohibición de contratar e incluso la extinción de la persona jurídica. Lo mismo pasa en caso de corrupción transnacional.

En cuanto al enfrentamiento a la delincuencia organizada, Brasil cuenta con las Leyes 9.613/98 y 12.850/2013, que tratan del lavado de capitales, con previsión de

---

<sup>425</sup> HEGADEKATTI, Kartik. *Analysis of Present Day Election Processes vis-a-vis Elections Through Blockchain Technology*. En Munich Personal RePEc Archive, MPRA, Paper no. 82866, 2017, p. 9.

unidad de inteligencia financiera, criminaliza la organización delictiva y prevé herramientas como la colaboración eficaz, de larguísimo uso en la ‘Operación Lava Jato’, como se ha dicho.

La reciente Ley 13.608/2018 ha contribuido largamente al régimen del *whistleblowing* brasileño, ampliando el sistema para incluir un servicio telefónico de recepción de denuncias y en materia de recompensas por informaciones que ayuden en las investigaciones policiales.

Todavía en el campo de los canales de denuncias, el nivel federal cuenta con una aplicación tecnológica, llamada *Cida* (*Chatbot Interativo de Atendimento ao Cidadão*), por el cual se pueden presentar denuncias. La herramienta utiliza tecnología de inteligencia artificial para simular un ser humano en el diálogo con los usuarios (*chatbox*), representada por un personaje “robot” del mismo nombre. Después de recibir un saludo o pregunta, el *robot* ofrece la posibilidad de enviar las denuncias, ayudando al ciudadano a presentarlas. Además de aclarar dudas en el envío, la *Cida* protocola automáticamente la manifestación en el Sistema de Auditorías del Poder Ejecutivo Federal (e-Ouv).<sup>426</sup>

El sistema brasileño prevé, de acuerdo con el art. 37 §4º de la Constitución, la imprescriptibilidad para la reparación de los daños causados por hechos de corrupción. Los crímenes, sin embargo, son prescriptibles con un régimen indiferenciado en relación con otros tipos penales.

En cuanto a la regulación de la contratación pública, especialmente bajo el reglamento de la Ley n. 8.666/93, en el sistema brasileño predomina la competencia, aunque hay pocas posibilidades de contratación directa, relativas a situaciones de urgencia o imposibilidad práctica de establecerse una competencia.

El sistema brasileño contiene una ley específica para conflicto de intereses, la Ley 12.813/2013, con el objetivo de tratar de situaciones de incompatibilidades, tráfico de influencias, etc., aunque no aborde específicamente, hasta el día de hoy, el cabildeo. Tal tema sigue en debate en el parlamento brasileño, por medio del Proyecto de Ley 1202/2007, actualmente pendiente de deliberación en la ‘*Câmara dos Deputados*’.

Las Leyes 8.112/90, 8.443/93 y 8.429/92 tratan de la evolución patrimonial de los agentes públicos, sin embargo, el enriquecimiento ilícito no es considerando delito,

---

<sup>426</sup> Disponible en <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/cgu-lanca-201crobo201d-cida-para-receber-denuncias-e-reclamacoes-via-redes-sociais>>. Acceso el 18/08/2019.

sino infracción civil y administrativa, punible con expulsión del servicio público. En caso de que el enriquecimiento esté asociado a la corrupción, esta puede ser castigada autónomamente con multas y el decomiso de los bienes acrecidos ilícitamente al patrimonio del funcionario.

Por lo que se refiere al régimen de transparencia, el marco legal brasileño, la Ley 12.527, está vigente desde 2012 y con ella ha obtenido 108 puntos en el ranking de transparencia. Con esa puntuación, Brasil está en el puesto 27, lo que considera su marco jurídico como adecuado al acceso a la información ciudadana a datos públicos.

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Brasil se ha adherido al Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación, con expedición de normas internas para concretización, conforme el Decreto Legislativo 162/2018.

Sin embargo, la autoridad central brasileña es el Ministerio de Justicia y, como se ha dicho en el caso argentino, la Fiscalía Federal brasileña se ha quejado de interferencias del órgano ejecutivo en la constitución de un ECI con la Fiscalía argentina para investigaciones relacionadas con el caso Odebrecht.

En cuanto a los compromisos internacionales de enfrentamiento de la corrupción, Brasil es parte de varios pactos, como la Convención de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales; la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención de Viena y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En cuanto a las sanciones, aunque Brasil todavía no ha penalizado la financiación política ilícita, el SFP prevé sanciones pecuniarias de hasta el 100% de la aportación indebida a los donantes, así como puniciones políticas de inelegibilidad por hasta 8 años y pérdida de la función pública. Las empresas corruptoras pueden ser extintas, que se les prohíba recibir subvenciones y sufrir sanciones reputacionales.

Así que Brasil, tras las reformas legislativas de los últimos años, especialmente las Leyes n. 13.165/2015 y Ley Anticorrupción de 2013, tiene un SFP+SACP de media-alta capacidad, con una puntuación de 2,637 en la escala de ya presentada.

El SFP+SACP brasileño tiene como fuerzas un sistema de punición a las personas jurídicas que, aunque no sea penal, ha permitido buenos resultados, sobre todo en términos de reparación de daños, en función de su régimen colaboración eficaz y

*selfcleaning*. Además, la regulación de las campañas digitales con ordenación del *crowdsourcing*, uso de tecnologías *DLT* y herramientas contra *fake news* revelan un esfuerzo del sistema para intentar someter a los nuevos riesgos contra la democracia.

En cuanto a las fragilidades, los tope a las aportaciones de personas físicas, incluso la autodonación, son variables de acuerdo con la riqueza personal del aportante, lo que crea una desigualdad en la carrera electoral. La rendición de cuentas tiene pocos elementos de evidencias de contabilidad y, además, no hay una preocupación en el sistema con *compliance* y transparencia partidista.

Sin embargo, se ve una tendencia de perfeccionamiento de la capacidad del SFA+SACP brasileño, en virtud de un paquete legislativo anticorrupción<sup>427</sup> que va a ser analizado por el parlamento brasileño en los próximos años y que, por ejemplo, fortalece el *whistleblowing*, endurece las sanciones por corrupción, penaliza la financiación ilícita y las *fake news*.

#### **4. CHILE**

El SFP chileno también se ha perfeccionado en los últimos años. Está fragmentado en la Ley 18.700/2012 – Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios; en la Ley 18.603/1987, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; en la Ley 19.884/2003 sobre “Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral” y la Ley 20.900/2016, la ‘Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia’.

El sistema chileno prohíbe los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho a sufragio. Además, en 2016, lo ha prohibido para las personas jurídicas de derecho público o derecho privado, justamente con la Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia.<sup>428</sup>

En cuanto a donaciones anónimas, el sistema chileno tiene un sistema peculiar, regulado en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley n. 19.884/2003, con sus modificaciones posteriores. Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no

---

<sup>427</sup> Proyectos de Ley 881/2019, 882/2019 y 38/2019, ya parcialmente convertidos en ley, pero no computadas, pues están fuera del corte temporal establecido en la recorrida de datos (05/2019).

<sup>428</sup> Ley 19.884/2003, con redacción de la Ley 20.900/2016.

supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento, cerca de 700 euros<sup>429</sup>. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar que se consigne su identidad y el monto de su contribución.

En todo caso, durante el período de campaña electoral, ningún candidato o partido político podrá recibir, por concepto de aportaciones anónimas, más del 20% del límite de gastos electorales definido en la ley. El donante recibirá del Servicio Electoral, una vez que los fondos hayan quedado acreditados en la cuenta corriente de órgano, un certificado electrónico de la donación.

Así que las donaciones son hechas desde el órgano electoral, que traspasa la donación hacia las organizaciones políticas destinatarias. El Servicio Electoral cuenta con un sistema electrónico mediante el cual el donante destina su aporte a uno o más candidatos o partidos, dentro de los límites establecidos en la ley. El sistema electrónico asegura tanto la reserva de la identidad del donante como garantiza que este no obtendrá documento alguno que permita identificar su donación ante el donatario o terceros. El Servicio Electoral deberá iniciar la transferencia electrónica, el primer día hábil de cada semana, a la cuenta designada por el respectivo Administrador Electoral, de la suma de las aportaciones que les hayan sido destinados en la semana anterior.<sup>430</sup>

Las normas sobre secreto bancario de la Ley General de Bancos le serán aplicables a los funcionarios del Servicio Electoral. Las cuentas bancarias a las cuales se transferirán las donaciones reservadas deberán corresponder al candidato que tenga el carácter de titular de las mismas.

En cuanto a las limitaciones, ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma elección, una suma que exceda al equivalente a mil unidades de fomento, cerca de 35.000 euros, en el caso de candidatos a alcalde o concejal; de mil doscientas cincuenta unidades de fomento, cerca de 44.000 euros, tratándose de candidatos a diputado o senador y de dos mil unidades de fomento, cerca de 70.000, en el caso de candidatos presidenciales.

Por lo que se refiere a los controles de gastos, los arts. 3 y 4 de la Ley 19.884/2003, determinan un régimen de limitación temporal y cuantitativo. Para la determinación de los gastos electorales, se entenderá por período de campaña electoral aquel comprendido entre el día que venza el plazo para declarar candidaturas y el día de

---

<sup>429</sup> En 29/05/2019.

<sup>430</sup> Ley 19.884, “Sobre Transparencia, Limite y Control del Gasto Electoral”. Disponible en <[www.servel.cl](http://www.servel.cl)>. Acceso el 18/08/2019.

la elección respectiva. En términos cuantitativos, el director del Servicio Electoral establecerá, por resolución que se publicará en el Diario Oficial, con 120 días de anticipación a la respectiva elección, los máximos de gastos electorales permitidos.<sup>431</sup>

Específicamente en cuanto a los gastos en comunicación política, tratándose de las concesionarias de servicios de radiodifusión televisiva abierta, la distribución del tiempo al que se refieren los incisos cuarto y quinto del art. 31 de la Ley 20.900/2016 la hará el Consejo Nacional de Televisión, previo informe del Servicio Electoral. Para tal efecto, dicho Consejo tendrá un plazo de 10 días contados desde la fecha en que las candidaturas queden inscritas en el ‘Registro Especial’ al que se refiere el art. 19.

En cuanto a los indicadores de conductas premiadas, el sistema chileno exenta del impuesto de renta las donaciones y fomenta el desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación y el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política.<sup>432</sup>

De acuerdo con el cambio de la Ley 20.900/2016, los partidos políticos que reciban aportes de financiación pública deberán contratar auditorías externas. Dichas contrataciones solo podrán celebrarse con empresas que consten en los registros de la Superintendencia de Valores y Seguros, conforme a instrucciones del Servicio Electoral.

El sistema chileno cuenta con una fuerte promoción de la transparencia partidista. El art. 36 bis de la Ley 18.603, con redacción de 2016, determina que los partidos políticos deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, en forma completa, actualizada y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito a una profusión de informaciones, tales como sus declaraciones de principios, estatutos y reglamentos internos; actos electorales que integren; domicilio de las sedes del partido; estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; nombres y apellidos de las personas que integran el Órgano Ejecutivo y el Órgano Controlador; las declaraciones de intereses y patrimonio de los candidatos del partido político para las elecciones y de los miembros del Órgano Ejecutivo.

---

<sup>431</sup> Ley 19.884/2003, con redacción de la Ley 20.900/2016.

<sup>432</sup> Leyes 18.603/87 y 19.884/2003, con redacciones de la Ley 20.900/2016.

En términos de finanzas partidistas, el art 36 bis de la Ley 18.603/87 (con sus modificaciones posteriores), aún determina informar sobre el balance anual aprobado por el Servicio Electoral; el registro de gastos efectuados en las campañas; el registro de aportes a campañas electorales; el monto total de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, recibidas durante el año respectivo; el total de los aportes, donaciones, asignaciones testamentarias y, en general, todo tipo de transferencias públicas o privadas, que reciban a partir de su inscripción y las transferencias de fondos que efectúen, con cargo a los fondos públicos que perciban, incluyendo toda aportación económica entregada a personas naturales o jurídicas.

Además, las agrupaciones políticas también están obligadas a exponer todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifique; las sanciones contra sí aplicadas; las nóminas de contrataciones superiores a veinte unidades tributarias mensuales, independientemente de su objeto, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.<sup>433</sup>

De igual modo, los partidos políticos aún están obligados a presentar información estadística sobre la participación política dentro del partido, desagregada por sexo, indicando, al menos, la cantidad de militantes, distribución etaria, los cargos que ocupan dentro del partido, cargos de elección popular, autoridades de gobierno, entre otros.<sup>434</sup>

Por tanto, se ve una preocupación del SFP chileno con la profundidad, accesibilidad y legibilidad de las informaciones, enfocando, por medio de la transparencia partidista, al mismo tiempo, prevención de situaciones de riesgo de corrupción política y acercamiento a la ciudadanía.<sup>435</sup>

El sistema prevé, para gestión de las cuentas partidistas, las funciones de administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político. Aquellos que proporcionen al Servel antecedentes falsos o certifiquen hechos ficticios serán sancionados con la pena de presidio hasta cinco años. Sin embargo, los delitos electorales prescriben a los dos años.<sup>436</sup>

---

<sup>433</sup> Art. 36 bis de la Ley de los Partidos Políticos.

<sup>434</sup> Art. 36 bis, "s", de la Ley de los Partidos Políticos

<sup>435</sup> Leyes 18.603/87 y 19.884/2003, con redacciones de la Ley 20.900/2016.

<sup>436</sup> Leyes 18.603/87 y 19.884/2003, con redacciones de la Ley 20.900/2016.

Con respecto a los indicadores de medidas de control de abuso de poder económico y mediático, el sistema chileno dispone una fuerte vigilancia de la actuación política de terceros, de acuerdo con la Ley 18.603/87, estableciendo que las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos, al margen de las disposiciones de estas, serán sancionados con multa en cualquiera de sus grados, la que se aplicará a cada uno de los organizadores y dirigentes de la asociación, movimiento, organización o grupo de que se trate, así como también a quienes con su cooperación económica favorecieren su funcionamiento.

En cuanto al modelo de comunicación política, el Decreto con Fuerza de Ley 2 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2017, establece condiciones de igualdad, con franjas electorales, control tarifario de la comercialización de espacios y sanciones por incumplimiento.

Sin embargo, el sistema chileno es carente de regulaciones sobre relaciones de dependencia, préstamos bancarios y desinformación.

En cuanto al SACP chileno y los indicadores de control anticorrupción política, su marco legal fue recientemente fortalecido por la Ley 21.121, de 20 de noviembre de 2018, que modificó el Código Penal y otras normas legales para el perfeccionamiento de la prevención, detección y persecución de la corrupción.

Los artículos 248 y 250 del Código Penal chileno prevén la tipificación del crimen de corrupción para los dos agentes, corrupto y corruptor, con penas restrictivas de libertad y, en su caso, inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo y multa del duplo al cuádruplo del provecho solicitado o aceptado.

Una tipificación anticorrupción peculiar es el soborno sin necesidad de contraprestación o *quid pro quo*. Anteriormente, solo el soborno “en razón del cargo” podía darse sin necesidad de probar la intención o resultado de dar o recibir una contraprestación por parte del funcionario público y un supuesto de este delito era que el beneficio consistiera en un pago o derecho mayor al que le correspondía al funcionario público en razón de su cargo. Ello hacía muy poco aplicable este delito y la Ley 21.121/2018 modifica lo anterior y dispone que este ilícito se configura ante la solicitud, aceptación, ofrecimiento o entrega de cualquier tipo de beneficio al que el funcionario público no tenga derecho. Es decir, cualquier beneficio indebido que se ofrezca a un

funcionario público o que este acepte podrá constituir delito, sin necesidad de probar la intención o el efecto de una contraprestación por parte del funcionario público.<sup>437</sup>

El CP chileno, en su art. 150, en conjunción con la Ley 20.393/2009, trata de la responsabilización de la persona jurídica por hechos de corrupción, incluso con consecuencias de disolución de la persona jurídica, multas aplicables de 20.000 UTM a 300.000 UTM (cerca de 1.2 millones de euros hasta 5.8 millones de euros), decomiso por equivalencia y el decomiso de las ganancias que se hubieren obtenido del ilícito.

En cuanto a la corrupción transnacional, de acuerdo con la Ley 21.121/2018, el que cometa soborno de funcionario público extranjero será sancionado, en su caso, con la pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo y, además, con multa del duplo al cuádruplo del beneficio ofrecido, prometido, dado o solicitado e inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo. Accionistas o beneficiarios que no hubieren tenido conocimiento de su procedencia ilícita al momento de su adquisición.<sup>438</sup>

Las personas jurídicas beneficiadas también serán responsabilizadas por corrupción transnacional, de acuerdo con las modificaciones de la Ley 21.121/2018 en la Ley 20.393/2009, con puciones de prohibición de celebrar actos y contratos con el Estado y multas. Asimismo, en todos los casos, se decomisarán los activos patrimoniales cuyo valor corresponda a la cuantía de las ganancias obtenidas a través del delito. Las ganancias comprenden los frutos obtenidos y las utilidades que se hubieren originado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, sin embargo, no habrá el comiso respecto de las ganancias distribuidas entre sus socios.<sup>439</sup>

El SACP chileno no exenta la corrupción de la regla general de prescripción, sin embargo, como consecuencia del aumento de las penas mínimas en función de la Ley 21.121/2018, la prescripción para estas conductas ha aumentado de cinco a diez años. Además, los condenados deben cumplir una pena privativa de libertad efectiva en lugar de penas alternativas.

El sistema de *whistleblowing* chileno está constitucionalizado, en su art. 83, y cuenta con una regulación para denuncias en los ámbitos públicos y privados, de acuerdo

---

<sup>437</sup> MAÑALICH RAFFO, Juan Pablo. *El cohecho como propuesta o aceptación de una donación remuneratoria*. En Revista de derecho (Valparaíso), n. 51, 2018, pp. 99-101.

<sup>438</sup> Art. 13 de la Ley 20.393/2009

<sup>439</sup> Numeral 2 del artículo 13 de la Ley 20.393/2009.

con las Leyes 20.393/2009 y 20.205/2007, esta específicamente destinada al funcionario público delator, aunque no haya previsión de premiar a los denunciantes.

En cuanto al sistema de contratación pública, la Ley de Licitaciones, en el art 8 de la Ley 19.886/2003, prevé un régimen con prevalencia de competencia, con pocas posibilidades de contratación directa.

El SACP chileno trata con profundidad de situaciones de conflicto de intereses, en la Ley 20.880/2016, sobre probidad en la función pública y prevención y sanción de los conflictos de intereses. Para el sistema chileno, hay conflicto de intereses en el ejercicio de la función pública, de acuerdo con el art. 1º de la referida norma, cuando concurren, a la vez, el interés general propio del ejercicio de las funciones con un interés particular, sea o no de carácter económico, de quien ejerce función pública. Además, incluye en el concepto situaciones y circunstancias que le restan imparcialidad en el ejercicio de competencias públicas.

Por lo demás, adopta un sistema de regulación de *lobby* muy bien estructurado, con sanciones al tráfico de influencias, determinación de publicación de la agenda de audiencias de las autoridades y registro de *lobbystas*, todo de acuerdo con la Ley 20.730/2014.

La ‘Plataforma Ley del Lobby’, del gobierno chileno, gestiona las peticiones de audiencias, identificación y pretensiones de los solicitantes, viajes y donativos, de acuerdo al establecido en la Ley 20.730/2014<sup>440</sup>.

El SACP chileno cuenta con un sistema de control patrimonial de los funcionarios públicos, con presentación de declaración jurada conforme la Ley 20.088/2006, con criminalización del enriquecimiento ilícito, conforme al art. 241 del Código Penal.

Por lo que se refiere a la transparencia, el marco jurídico chileno entró en vigencia en abril del 2009, con la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la Ley 20.285. Ese marco legal ha obtenido 94 puntos en el Índice del derecho a la información, lo que puso Chile en el puesto 50 del ranking de transparencia, sujeto a mejora de sus leyes para garantizar el acceso a la información.<sup>441</sup>

---

<sup>440</sup> El gobierno chileno compartirá la ‘Plataforma Ley del Lobby’ con el gobierno brasileño, incluso ha suministrado una aplicación ya traducida al portugués.

<sup>441</sup> Disponible en < <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion/chile>>. Acceso el 19/11/2019.

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Chile no conforma parte del Acuerdo Marco de Equipos Conjuntos de Investigación y tiene como autoridad central para cooperación jurídica anticorrupción el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, su compromiso internacional de enfrentamiento de la corrupción es evidente al firmar la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI.

Por lo que se refiere a los indicadores de sanciones por violación a las reglas de financiación política, Chile adopta sanciones pecuniarias a partidos, políticos, dirigentes y donantes, de acuerdo a la Ley 19.884/2003 con las modificaciones posteriores sobre todo de la Ley 20.900/2016.

Las sanciones pecuniarias por incumplimiento de normas de financiación privada serán aplicadas de acuerdo con la siguiente escala: siendo el doble del exceso en la parte que no supere el 30%; el triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50% y el quíntuple del exceso en el que hubiere incurrido en la parte que supere el 50% de exceso sobre los límites de donación.<sup>442</sup>

Pasando a las penas de restricción de libertad, el sistema chileno ha penalizado las infracciones al SFP más graves y sancionado con la restricción de libertad. Por ejemplo, en cuanto al empleo de la financiación pública, el que utilice los aportes en una finalidad distinta a la cual están destinados, será castigado con presidio menor en su grado medio, es decir, desde 541 días a 3 años y un día.<sup>443</sup> Además, el que contribuya u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos cuyo monto excediere en un cuarenta por ciento lo permitido por la ley, sea de manera individual o en el conjunto de los aportes permitidos, será castigado con presidio menor en sus grados mínimo a medio<sup>444</sup> y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido.

Tratándose de aportes otorgados u obtenidos por o de una persona jurídica, con infracción a lo que dispone el artículo 26 de la Ley 19.884/2003, con redacción de 2016, se impondrá la pena señalada en párrafo anterior, sin importar el monto del aporte.

---

<sup>442</sup> Art. 27 de la Ley 19.884/2003, con las modificaciones posteriores.

<sup>443</sup> Párrafo 5º de la Ley 19.884/2003, con redacciones de la Ley 20.900/2016.

<sup>444</sup> Sanción que puede llegar a 3 años de cárcel.

Sin embargo, en caso de aportes aislados, en los que no hay habitualidad, y cuyo valor global sea inferior a cincuenta unidades de fomento, el Servicio Electoral podrá no presentar denuncia, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda.<sup>445</sup>

Además, el administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político que, a sabiendas, en sus rendiciones de cuentas al Servicio Electoral proporcione antecedentes falsos o certifique hechos inciertos será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo.

Por todo, Chile tiene un SFP+SACP de media-alta capacidad, con una puntuación de 2,946, es decir, en la zona de transición para un sistema de alta capacidad.

La capacidad del SFP+SACP chileno se debe al diseño de su SFP, cuyo flujo de dinero desde el donante hacia el beneficiado ocurre por medio del órgano electoral. Además, prevé un régimen de transparencia partidista de alto nivel, con la disponibilidad de muchos puntos de evidencias de contabilidad, fácil acceso y legibilidad. Hay también un régimen de fuerte control de la participación política de terceros.

Vale destacar, en cuanto al SACP, que el control del *lobby*, su régimen de prevención y sanción de situaciones de conflictos de intereses y el uso de sanciones de restricción de libertad también contribuyen fuertemente para la capacidad del sistema.

Esa capacidad, sin embargo, podría ser elevada con una regulación que contemplara aportes de personas físicas en situaciones de dependencia, préstamos bancarios y desinformación.

Además, aunque no es parte del Acuerdo Marco de Equipos Conjuntos de Investigación, Chile puede constituir, para cada caso, esa técnica de cooperación jurídica internacional. Sin embargo, la participación chilena en los términos del Acuerdo Marco contribuiría para acelerar los trámites con el país y, consecuentemente, a los esfuerzos regionales de cooperación anticorrupción.

## 5. COLOMBIA

El SFP colombiano está compuesto por la Constitución; la Ley 1.475/2011 sobre partidos políticos; la Ley 134/1994 de normas sobre mecanismos de participación ciudadana; la Resolución 00068/2012 sobre Financiamiento Electoral; la Ley 403/2003 sobre estímulos para los sufragantes y su Código Electoral (1990).

---

<sup>445</sup> Art. 30 de la Ley 19.884/2003.

Además, como en el caso brasileño, considerando la excesiva constitucionalización de las reglas sobre partidos y financiamiento político, la Corte Constitucional colombiana ha ocupado un importante rol en la formulación del SFP colombiano, con una revisión de las principales determinaciones en términos de financiación.<sup>446</sup>

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, el sistema colombiano, conforme el art. 27 de la Ley 1.475/2011, prohíbe las anónimas y las que provengan, directa o indirectamente, de gobiernos o personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto las que se realicen a título de cooperación técnica para el desarrollo de actividades distintas a las campañas electorales.

Además, en cuanto a la donación de personas jurídicas, están permitidas como regla general, salvo que provengan de personas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

Según el art. 23 de la misma norma, ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidato o campaña, podrá obtener créditos ni recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor total.

La autofinanciación, es decir, originada en recursos propios, del cónyuge, compañero permanente o parientes en el grado que autoriza la ley, no estará sometida a los límites individuales a que se refiere esta disposición, pero, en ningún caso, la sumatoria de tales aportes o créditos podrá ser superior al monto total de gastos de la campaña. El valor de los créditos de cualquier origen tampoco estará sometido a límites individuales.

La Ley 1.475/2011 permite al CNE a, después de las campañas, autorizar que las obligaciones pendientes de pago se liquiden con la condonación parcial de créditos o con recursos originados en fuentes de financiación privada, siempre que sea dentro de los límites individuales señalados en la referida ley. Sin embargo, tales condonaciones,

---

<sup>446</sup> GARCÍA, Fernando Giraldo; ROSANVALLON, Pierre. *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México*. Barranquilla: Ed. Universidad del Norte, 2019, p. 157.

aportes o contribuciones no tendrán el carácter de donaciones ni los beneficios tributarios reconocidos en la ley para este tipo de donaciones.<sup>447</sup>

El sistema colombiano, en cuanto a los controles de gastos, utilizan el binomio control de gastos y tiempo de campaña. Los límites de gastos de las campañas electorales a los distintos cargos y corporaciones de elección popular serán fijados por el Consejo Nacional Electoral en el mes de enero de cada año, teniendo en cuenta los costes reales de las campañas, el correspondiente censo electoral y la apropiación presupuestaria para la financiación estatal de las mismas. Además, el Consejo Nacional Electoral, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan con el objeto de garantizar que los límites al monto de gastos fijados reflejen el valor real de las campañas electorales.<sup>448</sup>

Con respecto al monto máximo de gastos, esto será fijado por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos. En el caso de listas con voto preferente, el monto máximo de gastos por cada uno de los integrantes de la lista será el resultado de un promedio, es decir, la división del monto máximo de gastos por el número de candidatos inscritos. Además, el Consejo Nacional Electoral determinará el valor máximo que cada partido o movimiento con personalidad jurídica puede emplear en la campaña electoral.<sup>449</sup>

La limitación temporal consiste en establecer que la propaganda, a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta días anteriores a la fecha de la respectiva votación y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres meses anteriores a la votación<sup>450</sup>.

Sin embargo, el sistema colombiano permite la compra de espacios mediáticos, de acuerdo con la Ley 175/2011. El Consejo Nacional Electoral señalará el número y duración de emisiones en radio y televisión, el número y tamaño de avisos en publicaciones escritas y de vallas, que pueden tener en cada campaña los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que hayan inscrito candidatos.

Incluso los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica y grupos significativos de ciudadanos que promuevan el voto en blanco en las campañas para

---

<sup>447</sup> Art. 23 de la Ley 1.475/2011.

<sup>448</sup> Art. 24 de la Ley 1.475/2011.

<sup>449</sup> Art. 24 de la Ley 1.475/2011 y Resolución CNE 2.796/2017.

<sup>450</sup> Art 35 de la Ley 1.275/2011.

cargos o corporaciones de elección popular podrán realizar propaganda electoral en las mismas condiciones fijadas para las demás opciones a elegir respecto del mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción.

El sistema, sin embargo, no presenta una previsión específica sobre las campañas digitales.

En cuanto a los indicadores de conductas premiables, el sistema colombiano, considerando la financiación pública, determina que los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que le correspondieren para actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación, capacitación política y electoral y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político.

Además, más específicamente al sufragio y participación, el sistema contiene la Ley 403/1997, por la cual el ciudadano que ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones goza de beneficios, por ejemplo, derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en caso de igualdad de puntuación en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior; preferido, de la misma forma, en caso de igualdad de puntuación en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado; preferido, asimismo, en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado.

En cuanto a la integridad partidista, la Ley 1.475/2011 exige que las cuentas partidistas pasen por auditorías internas y externas. Además, la Ley de los Partidos prevé también que los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada. Además, la Superintendencia Financiera, órgano de regulación y control bancario colombiano, establecerá un régimen especial de vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

El sistema colombiano prevé un régimen disciplinar a los directivos partidistas, de acuerdo con la Ley 1.475/2011, bajo un modelo de persecución intrapartidista. Los directivos de los partidos y movimientos políticos a quienes se demuestre incumplimiento de las obligaciones que les confiere o que ha incurrido en cualquiera de las faltas previstas estarán sujetos a las siguientes sanciones: amonestación escrita y pública en el caso de incumplimiento de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales y/o legales que regulan la organización, funcionamiento

y/o financiación de sus respectivas organizaciones políticas; suspensión del cargo directivo hasta por tres meses; destitución del cargo directivo y expulsión del partido o movimiento. Estas sanciones serán impuestas por los órganos de control de los partidos y movimientos políticos y mediante el procedimiento previsto en sus estatutos, con respeto al debido proceso, el cual contemplará la impugnación en el efecto suspensivo, ante el Consejo Nacional Electoral, de la decisión que adopten dichos órganos.<sup>451</sup>

Con respecto a la transparencia partidista, el sistema colombiano ha incluido los partidos en su ley general de transparencia, la Ley 1.712/2014, así que los partidos están sujetos al principio de la máxima publicidad para titular universal, es decir, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley. Los partidos colombianos, incluidos, están sujetos a obligaciones de transparencia pasiva.<sup>452</sup>

En cuanto a los puntos de evidencias de contabilidad, los partidos, organizaciones políticas y candidatos están obligados a la elaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales, para la rendición electrónica del mismo ante el CNE.<sup>453</sup>

A partir del año 2013, mediante la Resolución 3.097, el CNE estableció “el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado ‘Cuentas Claras’ como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de la campaña electoral”. En el año 2018, la presentación y rendición del informe anual de las organizaciones políticas, es decir, la ‘Declaración de Patrimonio, Ingresos y Gastos’, del ejercicio 2017, se realizó a través del software “Cuentas Claras” y en medio físico.

La aplicación permite consultas de cuentas internas de los partidos y cuentas electorales, aunque no tenga una navegación amigable y requiera una contraseña para el acceso. Además, hay pocos puntos de evidencia y no hay una preocupación con la legibilidad ciudadana.

La Ley 1.475/2011 habla expresamente de transparencia y determina como deber de los partidos y movimientos políticos mantener permanentemente informados a sus afiliados sobre sus actividades políticas, administrativas y financieras. Para su cumplimiento, deberán realizar, cada año, rendición de cuentas y todos estos informes

---

<sup>451</sup> Art 11 de la Ley 1.475/2011.

<sup>452</sup> Art. 5 de la Ley 1.712/2014.

<sup>453</sup> Art. 19 de la Ley 1.475/2011.

serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

En cuanto a indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, el sistema colombiano no trata de la participación de terceros.

En relación al combate a la desinformación política, tras enfrentar el tema en el “Plebiscito por los Acuerdos de Paz de 2016”, ha optado por la vía de la penalización de la conducta, con la Ley 1.864/2017<sup>454</sup>. Además, las orientaciones de la Fiscalía disponen que por maniobra engañosa puede entenderse cualquier actividad o artificio, astucia o maquinación, empleada por el sujeto activo para obtener el propósito ilícito, esto es lograr el voto del elector. Con la aprobación de la Ley 1.864/2017, el legislador agravó la pena para algunas de las acciones con las que más frecuentemente se inducía en error o se estafaba al electorado, principalmente el condicionamiento al acceso o la exclusión a beneficios, subsidio o programas sociales estatales.<sup>455</sup>

La opción por la criminalización también ha orientado el enfrentamiento contra la financiación por medio de situaciones de dependencia. El delito de amenaza para la obtención de apoyo tendrá su sanción aumentada de la mitad al doble cuando la conducta sea realizada cuando haya subordinación, es decir, en las relaciones de trabajo, por ejemplo.<sup>456</sup>

En cuanto a los préstamos bancarios, la solución colombiana es crear líneas de crédito específicas destinadas a los partidos. La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, como mínimo menos tres meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado.<sup>457</sup>

---

<sup>454</sup> Artículo 388. Fraude al sufragante. El que mediante maniobra engañosa obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido. La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta este mediada por amenazas de pérdidas de servicios públicos estatales o beneficios otorgados con ocasión de la ejecución de programas sociales o culturales o de cualquier otro orden, de naturaleza estatal o gubernamental.

<sup>455</sup> Instructivo 00001/2017 de la Fiscalía General de la Nación

<sup>456</sup> Art. 387 del CP colombiano.

<sup>457</sup> Art. 13 de la Ley 130/94.

En cuanto a la regulación del modelo de comunicación social garantizador de la igualdad de oportunidades electorales, la sentencia C-089 de 1994 de la Corte Constitucional de Colombia, respecto al acceso de los medios de comunicación y la relevancia que estos tienen para el desarrollo equitativo de las campañas, señaló que es el deber tanto de la radio como de la televisión ofrecer espacios de opinión de manera equitativa a todos los movimientos y partidos políticos.

Por la contundencia y trascendencia del fallo, vale la pena la transcripción *in litteris* del fragmento que habla del derecho de acceso a los medios de comunicación:

“El denominado derecho de antena en radio y televisión y de espacio en prensa, referido a los medios de comunicación del Estado, permiten que la actividad crítica y fiscalizadora de la oposición pueda tener como destinataria la opinión pública y, de este modo, generar un efecto real en el control del poder político. Si se le privara de los medios masivos de comunicación, se aumentarían en un grado superlativo las dificultades que enfrentaría la oposición para hacer efectivo su derecho de crítica y disenso, pues si su discurso político o su denuncia no llega al ciudadano difícilmente puede ser efectiva, en cuyo caso el poder de la mayoría traducido en posiciones directivas en el gobierno y la administración se expandiría peligrosamente a costa de la democracia y del mismo principio de división de poderes. El derecho de acceso a los medios de comunicación social que la norma regula se encuentra establecido directamente por la Constitución. Además de esta consideración, la norma analizada es constitucional en cuanto sujeta la confrontación política entre las distintas fuerzas a unas reglas mínimas de igualdad y equilibrio.”

En cuanto al SACP y los indicadores de control anticorrupción política, el sistema colombiano está compuesto por la Ley 1.474/2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, la Ley de Transparencia, el Código Penal, la Ley 1.778/2016 y la Ley 1.908/2018, de fortalecimiento de la investigación y persecución de organizaciones criminales.

El Código Penal colombiano trata la corrupción política con un enfoque bilateral, en el corrupto y corruptor, según sus art. 405 y 407, con sanciones de prisión, multa hasta cerca de 33 mil euros e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas hasta ciento cuarenta y cuatro meses.

El régimen de responsabilización de las personas jurídicas por corrupción está delineado en las Leyes 1.474/2011 y 906/2004, incluso con la pena de extinción. Además, podrá sufrir la sanción de publicación en medios de amplia circulación y en su página *web* de un extracto de la decisión sancionatoria por un tiempo máximo de un año. La persona jurídica sancionada asumirá los costes de esa publicación. También

podrá disponer la prohibición de recibir cualquier tipo de incentivo o subsidios del Gobierno en un plazo de 5 años.

En cuanto a la responsabilización por corrupción transnacional, además de la responsabilización de la persona natural prevista en el art. 433 del CP colombiano, la Ley 1.778/2016 agravó las sanciones, sobre todo las inhabilidades para contratar de quienes incurran en delitos contra la administración pública y las inhabilidades para contratar de quienes financien ilícitamente campañas políticas.

En cuanto a las herramientas para enfrentamiento del crimen organizado, la ley 1.908/2018 tiene como objetivo fortalecer la investigación y judicialización de las organizaciones criminales y, en conjunto con la 1.762/2015, por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal, incluso con la previsión de unidad de inteligencia financiera, forman un robusto marco legal de enfrentamiento contra la delincuencia organizada.

La Ley 418/1997 y la Ley 734/2002 conforman el sistema colombiano de *whistleblowing*, con la previsión del ‘Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía’.

El sistema colombiano prevé la prescripción de la pretensión de sancionar la corrupción, aunque con plazos largos, conforme a la Ley 1.474/2011, el CP y la Ley 734/2002. La acción disciplinaria prescribe en doce años para situaciones más graves. La acción penal prescribirá en un tiempo igual al máximo de la pena fijada en la ley, es decir, ocho años para cohecho propio.

En cuanto al régimen de contratación pública colombiano, la Ley n. 80/1993 y Ley 1.150/2007 conforman un sistema con múltiples posibilidades de contratación directa, lo que torna el sistema vulnerable.

El art. 24 se dedica al principio de transparencia en la licitación o concursos públicos, salvo en supuestos excepcionales basados en urgencia, seguridad nacional o contratos interadministrativos.

Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel Ramírez Mora relatan que los funcionarios públicos colombianos consideran que en un promedio del 47,7% de las licitaciones públicas se realizan pagos adicionales para asegurar su adjudicación, hasta por un monto que puede alcanzar en promedio el 17,7% sobre el valor total del contrato. Desde las percepciones del mercado, se concluye que el 46% de los empresarios encuestados afirman que casi siempre hay que hacer el pago para asegurar el triunfo en

un proceso licitatorio y, además, el valor que deben reconocer de forma secreta para asegurar el contrato es en promedio 16,3% sobre el valor del mismo.<sup>458</sup>

El SACP colombiano previene conflicto de intereses, de acuerdo con la Ley 734/2002, obligando al funcionario declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o su socio o socios de hecho o de derecho<sup>459</sup>. Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido.<sup>460</sup>

Las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal.

Aunque no haya regulación del *lobby* en el sistema colombiano, la Resolución MD-2348 determina, para el legislativo, registro de los representantes de intereses, lo que significa una auténtica tentativa de control de riesgo asociado al cabildeo.

La Ley 190/99 conforma un sistema de control de la evolución patrimonial de los agentes públicos, mientras que el artículo de 327 del CP colombiano criminaliza el enriquecimiento ilícito con pena de hasta 10 años y multa correspondiente al doble del valor del incremento ilícito logrado, sin que supere, no obstante, el equivalente a 11 millones de euros.

Por lo que se refiere a la transparencia, Colombia fue el primero país de la región a regular el tema, en 1985. Actualmente, la materia es objeto de la Ley 1712 de 2014, conocida como la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, que trata del derecho de acceso a la información pública que tienen todas las personas, los procedimientos para el ejercicio y la garantía del derecho fundamental, así

---

<sup>458</sup> MARTÍNEZ, Edgar Enrique Cárdenas; RAMÍREZ, Juan Manuel Mora. *La corrupción en la contratación estatal colombiana-una aproximación desde el neoinstitucionalismo*. En *Reflexión política*, v. 8, n. 15, 2006, p.16.

<sup>459</sup> Concepto 90381 de 2019, Departamento Administrativo de la Función Pública.

<sup>460</sup> CHAVARRÍA, Silvia Cedillo. *Conflicto de intereses y corrupción política en el Poder Legislativo*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 3, n. 15, 2016, p.60.

como las excepciones. Este marco jurídico ha obtenido 102 puntos en el Índice del derecho a la información o ranking de transparencia, poniendo Colombia en el puesto 37 del ranking.

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Colombia ha firmado el Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación, aunque no haya expedido normas específicas para su concretización.

Con respecto a la Autoridad Central, Colombia ha elegido la Fiscalía General de la Nación que recibe, ejecuta o transmite peticiones de asistencia legal de otros Estados miembros en caso de investigaciones que estén siendo llevadas por esta institución, llamada de ‘asistencia legal pasiva’. Además, tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores, más precisamente su Departamento de Asuntos Consulares, como encargado de formular las solicitudes de asistencia legal a otros Estados, es decir, la ‘asistencia legal activa’.

Por lo que se refiere a los compromisos internacionales de enfrentamiento de la corrupción asumidos, Colombia es parte de la Convención Interamericana en contra de la Corrupción; la Convención de las Naciones Unidas en contra de la Corrupción; la Convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.

En cuanto a las sanciones, como se ha dicho, la Ley 1.778/2016 agravó las prohibiciones para contratar de quienes incurran en delitos contra la administración pública y de quienes financien ilícitamente campañas políticas. Esta prohibición comprenderá también a las sociedades existentes o que llegaran a constituirse distintas de las anónimas abiertas, en las cuales el representante legal o cualquiera de sus socios hayan financiado directamente o por interpuesta persona campañas políticas a la Presidencia de la República, a las Gobernaciones y a las Alcaldías.

Los partidos y movimientos políticos con personalidad jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones cuando sus directivos no adopten las medidas para evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos orientados a su investigación y sanción en cuanto a incumplimiento al SFP: suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético; suspensión

de su personalidad jurídica hasta por cuatro años; suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción; cancelación de su personalidad jurídica.<sup>461</sup>

Además, la violación de los límites al monto de gastos de las campañas electorales implicará la sanción al candidato vencedor con la pérdida del cargo.<sup>462</sup>

Además, en el SACP+SFP colombiano también, como se ha visto, con la incorporación de la Ley de Delitos Electorales, la Ley 1.864/2017, se modifica el Código Penal hacia una nueva regulación de la violación al ejercicio de mecanismos de participación democrática con un enfoque en su criminalización.

Para el caso del financiamiento político, la ley fija multas para aquellas personas que violen los topes de gastos en las campañas electorales o utilicen recursos de fuentes prohibidas. El gerente de la campaña electoral que permita la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales será castigado con prisión de hasta 8 años y multa hasta de 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, cerca de 250 mil euros, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.<sup>463</sup>

El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral será castigado con prisión hasta de ocho 8 años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo.<sup>464</sup>

El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley incurrirá en infracción sancionada con prisión de hasta 8 años y multa hasta de 1.200 salarios mínimos legales mensuales vigentes, cerca de 250.000 euros.<sup>465</sup>

Como resultado, por todo que se ha presentado, el SACP+SFP colombiano, tras sus reformas, puede ser considerado como de media-alta capacidad, con 2,756 puntos en la escala de capacidad de los SACP+SFP.

El SACP+SFP colombiano tiene como fuerzas la penalización con duros castigos de restricción de libertad para los directivos partidistas que incumplen sus determinaciones; la criminalización de *fake news*, sobre todo relacionadas con

---

<sup>461</sup> Art. 26 de la Ley 1.475/2011.

<sup>462</sup> Art. 26 de la Ley 1.475/2011.

<sup>463</sup> 369A del CP colombiano.

<sup>464</sup> 396B del CP colombiano.

<sup>465</sup> 396C del CP colombiano.

desinformaciones concernientes a programas asistenciales; la Ley 403/1997 que crea un singular sistema de favorecimiento a los sufragantes que los acerca de la vida política y un robusto sistema de prevención de conflicto de intereses con previsiones de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos.

No obstante, entre las fragilidades del SACP+SFP colombiano encontramos la ausencia de regulación sobre la participación política de terceros y su sistema de contratación pública con variadas posibilidades de contratación directa que es un grave factor que disminuye su capacidad.

## **6. ECUADOR**

EL SFP ecuatoriano cuenta con la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, de 7 de abril de 2010; la Ley Orgánica Electoral, llamado de Código de la Democracia, y la Ley de Control de Gasto y Propaganda Electoral de 2000.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones, el art. 360 del Código de la Democracia prohíbe aportes económicos de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado y de empresas, instituciones o Estados extranjeros. Así que hay pocas limitaciones para personas jurídicas, con o sin ánimo de lucro, para hacer donaciones.

El núcleo del control, por lo tanto, está en las limitaciones a los aportes permitidos. Así que no podrán existir contribuciones anónimas y la persona natural o jurídica no podrá contribuir anualmente con un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares<sup>466</sup>, cerca de 120 mil euros, o que suponga más del diez por ciento del presupuesto anual de la organización política respectiva.

El Título Tercero del Código de la Democracia trata del control de los gastos, estableciendo límites de valores y de tiempo, aunque no trate específicamente de las campañas digitales. Las autoridades especifican la duración de la campaña en la convocatoria a la elección, aunque este período no puede exceder los 45 días y debe finalizar dos días antes del día de la elección.<sup>467</sup>

---

<sup>466</sup> Una canasta, en marzo de 2019, vale cerca de 700 euros.

<sup>467</sup> Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Ley s/n, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de abril del 2009.

En cuanto a los indicadores de conductas premiables, el Código de la Democracia prevé la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión y en los partidos y movimientos políticos.<sup>468</sup>

En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial, es decir, las llamadas listas cremalleras. Además, determina que el Estado adoptará medidas de acción positiva para garantizar la participación de los sectores discriminados<sup>469</sup>.

En cuanto a la integridad partidista, el art. 356 del Código de la Democracia prevé que las organizaciones políticas deberán implantar un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos o régimen orgánico. Además, determina que el responsable económico recibe y registra la contribución para la campaña electoral, obligándose a extender y suscribir el correspondiente comprobante de recepción, el mismo que llevará el nombre y número de la organización política o alianza y contendrá también el respectivo número secuencial para control interno.<sup>470</sup>

Durante la campaña electoral, las organizaciones políticas y sus alianzas, a través de sus responsables económicos, deberán abrir una cuenta bancaria única electoral en una de las instituciones del sistema financiero nacional, a efecto de llevar un adecuado y detallado registro financiero de todos los ingresos monetarios, sin excepción. En efecto, esta cuenta será distinta de la cuenta bancaria de la organización política utilizada para sus gastos ordinarios.

Es importante subrayar que, para la apertura de estas cuentas, los directivos deberán presentar la certificación emitida por la autoridad electoral correspondiente y, lo que hace que el SFP ecuatoriano sea singular y esté fortalecido en ese territorio, no estarán amparadas por el sigilo bancario. Por lo demás, es obligatorio utilizar exclusivamente estas cuentas para los ingresos y egresos electorales.

---

<sup>468</sup> Art 3° del Código de la Democracia.

<sup>469</sup> ARCHENTI, Nélica; TULA, María Inés. Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, n. 66, p. 47-68, 2014, p. 54.

<sup>470</sup> Art 3° del Código de la Democracia.

Las cuentas se abrirán desde la calificación de la candidatura y se cancelarán dentro de un plazo perentorio de treinta días posteriores a la fecha de las elecciones y consiguiente cierre de la campaña electoral.<sup>471</sup>

En cuanto al régimen de responsabilidad de los directivos partidistas, el sistema ecuatoriano adopta también un modelo mixto, de persecución y punición extra e intra partidista. Para ello, implementa la obligación de los partidos a constituir una estructura nacional que, entre otros órganos, conste de un consejo de disciplina y ética y de una defensoría de afiliados.<sup>472</sup>

En cuanto a la transparencia partidista, el art. 16 de la Ley de Transparencia Ecuatoriana, Ley 24/2004, en conjunto con los arts. 215, 228 y 20 del Código de Democracia, además del art. 297 de la Constitución, conforman un sistema de transparencia que determina que todos los partidos y organizaciones políticas que reciben recursos del Estado deberán publicar anualmente, de forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.

Todos los ingresos deberán ser debidamente registrados en la contabilidad y publicados en la página *web* de la respectiva organización, de todas las organizaciones que formen una alianza o en la página *web* del Consejo Nacional Electoral.

Por otro lado, la profundidad del control patrimonial de los partidos y de las campañas es baja y sin preocupación de legibilidad ciudadana, con pocos puntos de evidencias de contabilidad, según el Código de la Democracia, y con indicación genérica de exigir información de todos los ingresos.<sup>473</sup>

En cuanto a los puntos de evidencias de contabilidad de cuentas de campañas, el informe económico financiero se presentará en el formato establecido por el Consejo Nacional Electoral y deberá contener, por lo menos, la fuente, monto y origen de los ingresos y la cantidad y destino de los gastos realizados durante la campaña electoral, es decir, bajo una determinación genérica de los puntos de evidencias de contabilidad.<sup>474</sup>

Los responsables financieros, aunque no se exija una formación específica, responden personalmente por el incumplimiento de las normas del SFP con sanciones pecuniarias.<sup>475</sup>

---

<sup>471</sup> Art. 225 del Código de la Democracia.

<sup>472</sup> Art. 332 del Código de la Democracia.

<sup>473</sup> Art. 359 del Código de la Democracia.

<sup>474</sup> Art. 367 del Código de la Democracia.

<sup>475</sup> Art. 234 y 293 del Código de la Democracia.

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral prevé un sistema de certificación alternativa para rendición y verificación de las cuentas, específicamente para los gastos en comunicación. Los medios de comunicación social y las agencias de publicidad deberán informar al órgano electoral, diariamente, durante la campaña electoral, acerca de todas las contrataciones de publicidad electoral que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales, el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago.

Esta información, para que se permita un cruce de datos y la consiguiente verificación de un eventual abuso de poder financiero o mediático, deberá ser enviada también al servicio de Rentas Internas, hasta treinta días después de terminada la campaña electoral.<sup>476</sup>

También relacionado a los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, el sistema ecuatoriano prohíbe la contratación privada de propaganda y publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias. Constituye infracción prevista en el Código de la Democracia la contratación, en forma directa o por terceras personas, de espacios en cualquier modalidad en radio o televisión para realizar una campaña electoral.<sup>477</sup>

El Código de la Democracia, con objetivo de democratizar las campañas electorales y el acceso de las candidaturas a los medios de comunicación, determina, con recursos del presupuesto general del Estado, la contratación y financiación de franjas publicitarias exclusivamente para la difusión de los planes de trabajo y propuestas programáticas de los binomios presidenciales, en espacios limitados e iguales en prensa escrita, vallas, radio y televisión.<sup>478</sup>

La Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral limita la financiación del Estado para estos fines a 0,20 por mil de su presupuesto general. Por otro lado, el Tribunal Supremo Electoral contratará, asignará y vigilará estos

---

<sup>476</sup> Art. 45 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

<sup>477</sup> Arts. 203 y 275 del Código de la Democracia.

<sup>478</sup> Arts. 203 y 208 del Código de la Democracia.

espacios mediáticos que, a su vez, preservarán un mismo formato, horario, diseño y extensión para todos los candidatos.<sup>479</sup>

Además, la referida ley de control de gastos prevé que los medios de comunicación garantizarán libre publicidad en la campaña electoral de las organizaciones políticas, partidos políticos, alianzas o candidatos que requieran sus servicios, sin discriminación alguna. Todo espacio publicitario contratado en los medios de comunicación social será cuantificado en las cuentas de gastos electoral y las tarifas que se apliquen serán las comerciales ordinarias y corrientes, debiendo contabilizarse como aporte económico las rebajas de cualquier tipo que se hagan en el coste de los espacios publicitarios. Los medios de comunicación deberán registrar en el contrato o en la factura el monto del descuento.<sup>480</sup>

Para un mejor control, desde la fecha de convocatoria a sufragio, cualquier publicación de carácter electoral deberá llevar la firma de responsabilidad de quien solicitase la misma, así como la firma del responsable económico de la respectiva campaña electoral.<sup>481</sup>

El art. 207 del Código de la Democracia, determina que, 48 horas antes del día de los comicios y hasta las 17h del día de la votación, queda prohibida la difusión de cualquier tipo de información dispuesta por las instituciones públicas, así como la difusión de publicidad electoral, opiniones o imágenes, en todo ‘tipo de medios de comunicación’, es decir, incluso en la *web*, que induzcan a los electores sobre una preferencia político-electoral.

La Corte Constitucional de Ecuador declaró la constitucionalidad condicionada de este dispositivo legal, excluyendo la comunicación transmitida por medio de las nuevas tecnologías, así que tal artículo será constitucional desde que se interprete de la siguiente manera:

“En salvaguarda del derecho a la información veraz y oportuna, y el derecho a la libertad expresión y libertad de pensamiento, la expresión “todo tipo de medios de comunicación”, contenido en el quinto párrafo el artículo 207 del Código de la Democracia sólo debe aplicarse respecto de los medios de comunicación, que están en la obligación, por su propia naturaleza, de generar información veraz y oportuna respecto de los candidatos dentro del proceso electoral y sus propuestas; además de cumplir con los principios de participación equitativa e igualitaria entre todos los candidatos; pues ellos están obligados a generar información verificada, y de esta manera garantizar que la ciudadanía cuente con información necesaria para tomar una decisión. Por este motivo, se debe excluir de dicha expresión a los nuevos medios de comunicación, por los cuales, los particulares tienen derecho a transmitir

---

<sup>479</sup> Art. 47 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

<sup>480</sup> Arts. 48 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral

<sup>481</sup> Arts. 47, 48 y 51 de la Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral.

ideas, opiniones, o información de interés nacional en referencia al proceso electoral, garantizando entonces el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, en consonancia con la argumentación expuesta con anterioridad, los medios de comunicación tradicional deberán abstenerse de publicar o difundir publicidad electoral, opiniones o imágenes que induzcan a los electores sobre una posición o preferencia electoral, por nuevos medios de comunicación, estando obligados a verificar los comunicados, opiniones o información que reciban por estos medios antes de su publicación, con el objetivo de garantizar el derecho a sufragar de todos los ciudadanos”.<sup>482</sup>

Sin embargo, aunque garantizando el ejercicio de la libertad de expresión, no hay herramienta de enfrentamiento a la desinformación por medio de las nuevas tecnologías, dejando el sistema vulnerable a ella.

Tampoco el SFP ecuatoriano prevé medidas para evitar abuso en las relaciones de dependencia con fines electorales.

En cuanto a los préstamos bancarios, el SFP ecuatoriano cuenta con regulación expresa. Los préstamos que los partidos obtengan del sistema financiero oficial para los costes de campaña podrán saldarse con recursos provenientes de su propio patrimonio. Además, dichos préstamos no podrán ser objeto de condonaciones ni los intereses que estos generen y el monto total por concepto de créditos podrán exceder del 20% del límite máximo del gasto señalado.<sup>483</sup>

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, el sistema está formado por el Código Orgánico Integral Penal y otras normas relacionadas a la integridad en la gestión pública, como la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

La responsabilización por corrupción política, de manera bilateral, está prevista en el CP ecuatoriano en el art. 280, donde se prevé que serán sancionados con pena privativa de libertad de hasta tres años.

Además, el SACP ecuatoriano no contiene previsiones de responsabilización para las personas jurídicas en cuanto a los crímenes de corrupción política y transnacional.

El sistema ecuatoriano, sin embargo, contiene herramientas para el enfrentamiento de la delincuencia organizada, conforme a los arts. 369 y 370 del CP ecuatoriano, especialmente en contra el lavado de activos (art. 217), ‘testaferismo’ y

---

<sup>482</sup> Resolución de la Corte Constitucional No. 28, publicada en Registro Oficial Suplemento 811 de 17 de octubre de 2012.

<sup>483</sup> Art. 223 del Código de la Democracia.

previsión de procedimiento para la cooperación eficaz, en los arts. 483 y 493 de la misma norma.

En cuanto al *whistleblowing* ecuatoriano, con previsión constitucional (arts. 78, 195 y 198) y en las Leyes Orgánica del MP (art. 23), Orgánica de los Servidores Públicos (art. 7) y Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 14), el SACP incluye un programa de protección a testigos, víctimas y demás participantes en procesos anticorrupción y funcionarios de la Fiscalía. Hay, de la misma forma, protocolos de atención de denuncias generales estipulados en la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y sanción específica para quienes violen la confidencialidad.<sup>484</sup>

En cuanto a los efectos del tiempo en los esfuerzos anticorrupción, de acuerdo con el artículo 233 de la Constitución ecuatoriana, las acciones y penas por las infracciones de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito son imprescriptibles.

Sobre el régimen de contratación pública ecuatoriana, se verifican muchos casos de contratación directa, conforme a las disposiciones de los arts. 40, 43, 51 y 52 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

En cuanto al control de conflicto de intereses, el sistema ecuatoriano regula algunas situaciones de riesgo, con previsiones sobre nepotismo, inhabilidades y prohibiciones, en la Ley Orgánica de Servicio Público, y no presenta normas específicas sobre el *lobby*.

En 2016 el SACP pasó a incluir la ‘Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas’ que determina que la declaración patrimonial jurada contendrá información completa sobre los activos y pasivos del declarante, de los pertenecientes a la sociedad conyugal o sociedad de hecho y de los hijos menores de edad, tanto en el país como en el extranjero.

La declaración contiene muchos puntos de evidencias de contabilidad que permiten una robusta y permanente auditoría patrimonial de los agentes públicos, identificándose cualquier variación fuera de los estándares aceptables.

Debe constar en la declaración las cuentas corrientes y de ahorros en bancos e instituciones nacionales del sistema financiero: público, privado, cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorros,

---

<sup>484</sup> Art. 7º de la Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

también se declararán las cuentas bancarias en el extranjero, en cualquier moneda, con indicación del nombre de la entidad, el número de la cuenta, identificación del titular y el saldo a la fecha de presentación de la declaración; el detalle de las inversiones, depósitos a plazo, valores bursátiles, fideicomisos establecidos en Ecuador y en el extranjero en los que el declarante sea beneficiario, fondos de inversión en organizaciones privadas, en monedas y metales y otras inversiones financieras en el extranjero con la identificación de la institución o razón social, monto o saldo a la fecha de la declaración e identificación del titular; las acciones y participaciones en sociedades o empresas, fundaciones nacionales o extranjeras, con la identificación del valor nominal y de mercado, que no será inferior al Valor Patrimonial Proporcional; derechos fiduciarios, derechos adquiridos por herencia, activos obtenidos en virtud de derechos de propiedad intelectual, entre otros.<sup>485</sup>

En complemento, el art. 279 del CP ecuatoriano criminaliza el enriquecimiento ilícito sancionado con pena privativa de libertad de hasta 10 años.

Por lo que se refiere al derecho a la información en Ecuador, la ley de transparencia de Ecuador, Ley 24 - Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, está vigente desde 2004. Con ella, el marco jurídico ha obtenido 74 puntos en el ranking de transparencia y el puesto 82 del ranking de transparencia, formando un sistema pasible de incremento.

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Ecuador firma y reglamenta, aunque genéricamente, en los arts. 496 y 497 del CP, su participación en el Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación.

Además, su ‘Autoridad Central’ para fines de cooperación internacional es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, una entidad autónoma que forma parte y lidera la Función de Transparencia y Control Social de Ecuador, siendo parte en la designación de autoridades de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias, además de también tener influencia en la designación de ciertas autoridades de la función electoral y judicial.

Ecuador es parte de Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.

---

<sup>485</sup> Art. 10 de la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas.

Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que aporten recursos económicos en desacuerdo con las disposiciones del Código de la Democracia serán sancionadas con una multa equivalente al triple de la aportación indebida.<sup>486</sup>

Semejante sanción se impondrá a las organizaciones políticas o responsables económicos que receipten dichos aportes. Así que las organizaciones políticas que acepten financiamiento contraviniendo el SFP serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal. En caso de haber omitido ingresos en los informes financieros, los partidos políticos serán sancionados, además, con un monto que va de dos hasta cinco veces del valor de la entrada financiera omitida.<sup>487</sup>

Todavía cabe señalar que los candidatos de los partidos y organizaciones políticas en general que hayan sido electos y cuyos responsables económicos hubieran presentado las cuentas adulteradas perderán el cargo para el que fueron electos.<sup>488</sup>

Asimismo, a los partidos políticos que depositaron los fondos en cuentas distintas de las previstas en el Código de la Democracia se suspenderá el derecho a recibir financiación público anual, hasta por dos años.<sup>489</sup>

En cuanto a las reglas específicas de limitación de gastos electorales, los responsables económicos que sobrepasen los montos máximos permitidos en el Código de Democracia serán personalmente responsables de pagar una multa equivalente al doble del total de los gastos realizados en exceso. Si el exceso supera el treinta por ciento del total permitido, la multa será equivalente al cuádruple del total de los gastos electorales efectuados en exceso.<sup>490</sup>

El Consejo Nacional Electoral podrá ordenar la inmovilización de la cuenta bancaria única electoral de los sujetos políticos que se excedieron de los montos de financiación y gasto permitidos por el SFP ecuatoriano<sup>491</sup>

Por todo que se ha descrito, se concluye que el SACP+SFP ecuatoriano puede ser considerado de media-baja capacidad, con 2,286 puntos en la escala de capacidad de los sistemas SACP+SFP adoptada en esa investigación.

---

<sup>486</sup> Art. 293 del Código de la Democracia.

<sup>487</sup> Art. 376 del Código de la Democracia.

<sup>488</sup> Art. 298 del Código de la Democracia.

<sup>489</sup> Art. 377 del Código de la Democracia.

<sup>490</sup> Art. 294 del Código de la Democracia.

<sup>491</sup> Art. 295 del Código de la Democracia.

Su sistema contiene puntos fuertes, que elevan la capacidad, especialmente la ausencia de secreto bancario en las cuentas de campaña, la regulación de los préstamos bancarios, la imprescriptibilidad de las acciones y penas anticorrupción y su robusto sistema de control de evolución patrimonial de los agentes públicos, sobre todo por cuenta de la profundidad de la declaración jurada que están obligados a presentar.

Sin embargo, el SACP+SFP ecuatoriano podría evolucionar elevando la profundidad del control patrimonial de los partidos y de las campañas y ocupándose más con el tema de la legibilidad ciudadana, desinformación y riesgos fruto de acosos en relaciones de dependencia laboral con fines políticos. Además, las penas de cohecho y soborno son bajas y la ausencia de responsabilización para las personas jurídica derroca fuertemente la capacidad de los sistemas en el enfrentamiento contra la corrupción política.

## **7. PARAGUAY**

Paraguay cuenta con regulación sobre financiación privada desde 1844<sup>492</sup> y el actual SFP está formado por el Código Electoral, la Ley 834/96, modificada en 2018, y la Ley n. 4773/2012.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones, empezando por las donaciones de origen extranjero, se prohíbe donaciones de entidades extranjeras como gobiernos, fundaciones, partidos, movimientos políticos, instituciones y personas físicas o jurídicas, salvo que, tratándose de personas físicas o jurídicas, las mismas fijen residencia o domicilio en el país y el destino de su contribución o donación sea cubrir los costes de actividades de formación, capacitación e investigación del partido o movimiento político.<sup>493</sup>

El sistema prohíbe, asimismo, las donaciones anónimas para gastos ordinarios del partido, sin embargo, aquellas que surjan de actividades proselitistas lícitas de carácter masivo y naturaleza eventual que desarrolle el partido político, con el fin de obtener ingresos para el financiamiento de campañas electorales, siempre que los montos obtenidos no superen en una misma campaña electoral al equivalente a 10.000

---

<sup>492</sup> ZOVATTO, Daniel (2017). *Op cit.*, p. 4.

<sup>493</sup> Art. 68 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

(diez mil) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, cerca de 100.000 euros.<sup>494</sup>

Las donaciones de empresas y demás personas jurídicas están permitidas, salvo las que explotan juegos de azar y las asociaciones patronales o gremiales.<sup>495</sup>

En relación con las limitaciones, el sistema adopta limitación temporal y de ingresos. No es posible contribuciones o donaciones individuales superiores al equivalente a 5 mil jornales mínimos, cerca de 50 mil euros, para actividades diversas no especificadas por cada periodo anual, ya sea de personas físicas o jurídicas<sup>496</sup>. Específicamente para campañas, el límite para donaciones individuales es 7 mil jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, cerca de 70 mil euros, ya sea de personas físicas o empresas.

En cuanto al tiempo de campaña, la propaganda electoral se extenderá por un máximo de sesenta días, contados retroactivamente desde dos días antes de los comicios, en los que está prohibida toda clase de propaganda electoral. La propaganda electoral a través de los ‘medios masivos de comunicación social’ se extenderá por un máximo de treinta días, contados retroactivamente desde dos días antes de los comicios.<sup>497</sup>

El sistema tiene una baja regulación con respecto a gastos en comunicación, permitiendo, incluso, la compra de franjas. Los ‘medios masivos de comunicación social’ remiten al Tribunal Electoral de la circunscripción sus tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden. En ningún caso tales tarifas tendrán variación superior en relación con las ordinarias para publicidad comercial. En el caso de establecer tarifas superiores a las normales, serán sancionados como más adelante se especifica. Asumimos que esta regla alcanza las campanas digitales, una vez que habla en ‘medios masivos de comunicación social’.<sup>498</sup>

Por lo que se refiere a los indicadores de conductas premiadas, el sistema tiene poca preocupación con el acercamiento ciudadano, limitándose a mecanismos de promoción de acceso de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.<sup>499</sup>

---

<sup>494</sup> Arts. 68 y 282 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>495</sup> Art. 68, ‘a’, de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>496</sup> Art. 68, ‘a’, de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>497</sup> Art. 209 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>498</sup> Art. 209 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>499</sup> Art. 32, ‘r’, de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

Todos los partidos están obligados a abrir una cuenta única en una institución financiera en la que se depositarán todos los fondos recaudados para financiar la campaña electoral, sea de origen público o privado, con indicación de las personas autorizadas a hacer movimientos en tales cuentas, disponiendo su cierre a los treinta días de finalizada la elección.<sup>500</sup>

Aunque no haya una preocupación específica con la integridad partidista ni un control definido sobre los directivos partidistas, el sistema paraguayo determina que, desde la apertura al cierre de la cuenta única partidista, deberá informarse al Tribunal Electoral que podrá, en cualquier momento, exigir la presentación de todas las informaciones referidas al manejo de fondos electorales a los respectivos administradores.

Para las donaciones no electorales, sin embargo, solo los aportes de dinero en efectivo que fueran superiores a diez salarios mínimo, es decir, cerca de 3 mil euros, deberán materializarse exclusivamente con cheques nominativos o transferencias formales.<sup>501</sup>

En cuanto a la transparencia, los ciudadanos electores cuentan con un sistema de transparencia pasiva, donde podrán solicitar, en cualquier momento, información referida al cumplimiento de las disposiciones que regulan el financiamiento de las campañas generales y municipales en los términos de la Ley n. 5.282/2014, que trata del libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.

Con respecto a la profundidad de la rendición de cuentas ordinarias, los partidos políticos deberán registrar en sus libros contables todo ingreso u egreso ordinario y extraordinario de fondos, bienes o especies con referencia de la fecha en que ocurre la transacción financiera, el origen y el nombre del receptor.<sup>502</sup>

En cuanto a las cuentas de campañas electorales, el Código Electoral paraguayo determina que los administradores deberán llevar una ordenada contabilidad de los fondos recibidos, el origen claro y preciso de los mismos, así como el destino de los egresos que realicen, debiendo, en todos los casos, compilar y conservar la documentación que acredite tal movimiento de fondos.<sup>503</sup> Así que se trata de un régimen

---

<sup>500</sup> Art. 278, 'c', de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>501</sup> Art. 68 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>502</sup> Art. 63 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>503</sup> Arts. 68 y 282 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

de rendición genérico, sin especificación de puntos de evidencias de contabilidad y sin preocupación con la legibilidad ciudadana.<sup>504</sup>

Por lo que refiere al alcance de la difusión de las cuentas, el Código Electoral de Paraguay se limita a determinar la publicación en el sitio *web* de la Justicia Electoral. La falta de remisión de los informes de cuentas al Tribunal de Justicia Electoral resultará en la suspensión de todo aporte, subsidio o subvención de parte del Estado por hasta tres años y dos elecciones, según el caso.<sup>505</sup>

Como una alternativa de control de cuentas más allá de los informes contables, el sistema paraguayo determina que cada movimiento interno partidario deberá realizar una declaración jurada, dentro de los cinco días siguientes a la oficialización de las candidaturas propuestas, en la que consignen todos los activos y recursos al inicio de la campaña, para presentarla ante la Subsecretaría de Estado de Tributación, a fin de obtener un identificador tributario que los individualice, a los efectos del control de la financiación de la campaña política.<sup>506</sup>

La documentación comprobatoria de los ingresos provenientes de las donaciones recibidas, ya sean de personas físicas o jurídicas, será respaldada por recibos con membretes y el identificador tributario del movimiento respectivo, detallando los datos completos del aportante, lo que facilita el cruce de datos para la verificación de la solidez de los informes de rendición de cuentas.<sup>507</sup>

Aunque no se exija conocimientos técnicos a los responsables contables, los administradores o subadministradores o delegados locales son personalmente responsables de su aplicación al destino fijado y se equiparan a los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado a los efectos de las sanciones penales en que pudieran incurrir por su gestión indebida.<sup>508</sup> Además, responde penalmente en caso de que falsee o manipule cualquiera de los instrumentos de control contable o de gestión establecidos.<sup>509</sup>

En cuanto a los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, Paraguay no regula la intervención de terceros, sin embargo, ha criminalizado parcialmente la desinformación, según el art. 279 del Código Penal

---

<sup>504</sup> Art. 63 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>505</sup> Art 281 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>506</sup> Art 86 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>507</sup> Art. 64 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley n. 6.171/2018.

<sup>508</sup> Art. 279 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley n. 6.171/2018.

<sup>509</sup> Art. 281 y Art. 330 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

paraguayo, por medio de la tipificación penal de ‘engaño al electoral’, con pena privativa de libertad de hasta 2 años o multa.

La relación de dependencia está regulada en el art. 68 f del Código Electoral, cuando prohíbe contribuciones o donaciones de personas que se encuentran en condición de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando aquellas se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las planillas de sueldos.

Con respecto a la equidad de acceso a los medios, a pesar de la posibilidad de compra de franjas para propaganda política, el SFP busca democratizar el uso de los canales de comunicación. Primero, penaliza, como se verá al final del análisis del caso paraguayo, los medios que cobren tarifas diferenciadas que puedan perjudicar o beneficiar a determinado partido<sup>510</sup>. Además, sin coste alguno, los medios están obligados a destinar el tres por ciento de sus espacios diarios para la divulgación de las bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. A los mismos efectos y durante el mismo lapso, los periódicos destinarán una página por edición. La distribución del espacio será hecha por la Justicia Electoral en forma igualitaria entre los partidos, movimientos políticos y alianzas.<sup>511</sup>

Aunque la Ley Electoral, en su art. 277, considera los intereses de los créditos obtenidos para el financiamiento de la campaña, hasta la percepción de la subvención estatal, como gasto electoral, no regula las relaciones entre las instituciones financieras y partidos, especialmente los temas de riesgo, como condonaciones y tasas de interés.

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, la misma está criminalizada por medio de los delitos de cohecho y soborno, en los artículos 300 a 303 del CP, sin embargo, el sistema paraguayo no contempla la responsabilización de las personas jurídicas.

La corrupción transnacional no está específicamente regulada en el sistema paraguayo, aunque esté en la pauta política.<sup>512</sup> El 28 de noviembre de 2018, en el contexto de la evaluación del GAFI sobre el escenario legislativo paraguayo previsto

---

<sup>510</sup> Art. 281 y Art. 337 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>511</sup> Arts. 281, 300 y 302 de la Ley 834/1996, alterada por la Ley 6.171/2018.

<sup>512</sup> ULTIMA HORA. Asunción: EDITORIAL EL PAIS S.A. [2018] .“Corrupción y crímenes transnacionales en la agenda de Pompeo”. Disponible en <<https://www.ultimahora.com/corrupcion-y-crimen-transnacional-agenda-pompeo-paraguay-n2812773.html>>. Acceso el 19/08/2019.

para 2020<sup>513</sup>, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), presentó un paquete de proyectos de modificación de leyes para el combate contra el lavado de dinero, el soborno transnacional y el crimen organizado.

El SACP contiene razonables herramientas de enfrentamiento contra la delincuencia organizada, especialmente la Ley 1.015/97 de lavado de capitales, con previsión de unidad de inteligencia financiera, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, vinculada a la Presidencia de la República. La organización criminal está tipificada en el art. 239 del CP paraguayo.

El *whistleblowing* está previsto en la Ley General para el ámbito penal y en la Ley Orgánica del Ministerio Público, incluso con protocolo de denuncias y canal propio. Hay, además, programas específicos, a cargo del Departamento de Protección a Testigos del Ministerio Público.

Los arts. 101 y 102 del CP paraguayo, en conjunto con el art. 9 de la Ley 2.523/04, dan cuenta de un régimen indiferenciado de prescripción en su SACP para las pretensiones de acusación y persecución.

En cuanto al régimen de contratación pública paraguaya, formado básicamente por las Leyes 2.051/2003, 3.439/2007 y 1.533/2000, “De Obras Públicas”, contiene muchas situaciones de contratación directa, lo que deja el SACP vulnerable en este campo.

Las Leyes 1.626/2000 y 2.523/04 prevén situaciones de conflictos de intereses, inclusive con medidas regulatorias de *lobby*. Además, exige la presentación de declaración de bienes<sup>514</sup>, complementada con la criminalización del enriquecimiento ilícito, de acuerdo con la Ley 2.523/2004, con pena privativa de libertad de hasta 10 años.

Por lo que se refiere a la transparencia y acceso a la información, el marco paraguayo, la Ley n. 5282, de 2014, permite que la ciudadanía, como un derecho humano, acceda a la información, “con lo cual logre un mejoramiento en su calidad de vida”.

---

513 De acuerdo con la exposición de motivos, disponible en <<http://odd.senado.gov.py/file/%20tipifica%20y%20sanciona%20hechos%20punibles.pdf>>. Acceso el 19/08/2019.

<sup>514</sup> Art. 57 de la Ley 1.626/2000.

De acuerdo con el referido marco, todas las instituciones públicas se encuentran obligadas a divulgar la información dentro del marco de transparencia activa a través de sus sitios web. Sin embargo, ese marco legal ha obtenido solamente 62 puntos en el ranking de transparencia, poniendo el sistema de transparencia de Paraguay en la 108 posición, en la parte de bajo del ranking.<sup>515</sup>

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Paraguay forma parte del Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación y, además, lo regula internamente y tiene como Autoridad Central para cooperación la Fiscalía General del Estado del Ministerio Público.

Paraguay es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción; de la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional.

Acerca de los indicadores de sanciones por violación a las reglas de financiación política, el SACP+SFP paraguayo básicamente se limita a sanciones pecuniarias, como se ve a continuación.

Las infracciones de prohibiciones y restricciones del SFP son sancionadas con una multa equivalente al triple del aporte realizado. El partido, movimiento político o alianza que se haya beneficiado con tal contribución o donación será sancionado con una multa equivalente y la pérdida del derecho de recibir hasta el cincuenta por ciento (50%) de todo aporte y subsidio estatal por un término de uno a tres años.<sup>516</sup>

La violación al límite máximo de gastos electorales en elecciones nacionales será sancionada con la pérdida del derecho a recibir aportes ordinarios anuales de fuente pública por un plazo de entre 3 a 5 años y subsidios electorales de fuente pública en hasta tres elecciones nacionales, para los partidos, movimientos políticos o alianzas.

Los medios de comunicación social que alteren el precio de sus tarifas normales durante el desarrollo de la campaña electoral, favoreciendo a un partido, movimiento político o alianza y discriminando en perjuicio de otro, pagarán una multa equivalente a mil jornales mínimos, es decir, cerca de 290 mil euros.

Como único caso de restricción de libertad, el administrador de la campaña electoral que falsee o manipule los instrumentos de control contable o de gestión que se ha comentado previamente incurrirá en la comisión del hecho punible de ‘Producción

---

<sup>515</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion>>. Acceso el 19/11/2019.

<sup>516</sup> Art 8 de la Ley 4.743/2012.

Inmediata de Documentos Públicos de Contenido Falso’, previsto en el artículo 250 del Código Penal, con pena privativa de libertad de hasta 5 años o multa.

Por lo tanto, aunque haya evolucionado sus SACP+SFP en los últimos años y tenga puntos positivos, como la determinación de transparencia pasiva a los partidos y tener como autoridad central para cooperación internacional anticorrupción la Fiscalía General del Estado, el sistema paraguayo es de baja capacidad, con 1,667 puntos en la escala adoptada en esta investigación.

Por consiguiente, hay muchos puntos débiles a perfeccionar. El SFP paraguayo sufre especialmente con la baja regulación de los gastos electorales con comunicación política; la diminuta preocupación con la integridad partidista y el acercamiento ciudadano; altos valores para donaciones no electorales fuera del sistema oficial; un régimen de rendición genérico, sin especificación de puntos de evidencias de contabilidad y sin preocupación con la legibilidad ciudadana; poca difusión de las cuentas partidistas, limitadas a los sitios del órgano electoral. El SACP, a su vez, sufre fuertemente con la ausencia de responsabilización de la persona jurídica y la ausencia de previsión en cuanto a la corrupción transnacional.

## **8. PERÚ**

El SFP peruano está conformado por la Constitución Política de Perú, la Ley Orgánica de Elecciones; la Ley de Organizaciones Políticas; el Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios; el Reglamento de propaganda electoral y la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

El SACP+SFP peruano fue fuertemente reforzado por la Ley 30.689/2017, que ha modificado la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley de Contrataciones del Estado con la finalidad de prevenir actos de corrupción y clientelismo.

En cuanto a indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, perfeccionado en 2017, la regulación peruana prohíbe aportaciones anónimas y de personas naturales o jurídicas extranjeras, excepto cuando estén exclusivamente destinadas a la formación, capacitación e investigación.<sup>517</sup>

---

<sup>517</sup> Art. 31 de la Ley 28.094/2003.

Más específicamente sobre las personas jurídicas nacionales, están prohibidas, con o sin fin de lucro, incluso para las confesiones religiosas.<sup>518</sup>

Además, están prohibidas para las 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. La prohibición se extiende hasta diez años después de cumplida la condena.<sup>519</sup>

En relación con los límites, de acuerdo con las modificaciones de la Ley 30.689 de 2017, las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante no deben superar las 120 unidades impositivas tributarias al año, es decir, cerca de 145 mil euros. Además, todo aporte privado en dinero, que supere una unidad impositiva tributaria, es decir, cerca de 1.122 euros, se realiza a través de entidades del sistema financiero.<sup>520</sup>

Con respecto a los gastos, está limitada la contratación de propaganda electoral en radio y televisión desde los 60 días hasta los 2 días de calendario previos al día de la elección. No hay límites específicos para la contratación de espacios, aunque el SFP peruano garantiza el precio promedio para publicidad comercial, equidad y rendición de cuentas.<sup>521</sup>

En cuanto a los indicadores de conductas premiadas, el art. 191 de la Constitución Política de Perú dispone, en su último párrafo, que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios en los consejos regionales y municipales.

Acerca de la integridad partidista, la Ley 30.689/2017 también amplió el SFP peruano y pasó a exigir de los partidos políticos un sistema de control interno que garantice un idóneo registro de todos los actos y documentos relacionados con derechos y obligaciones de contenido económico.<sup>522</sup>

Además, de acuerdo con el Decreto Legislativo 635 de 2018, que ha alterado el CP peruano, las organizaciones políticas, facultativamente, pueden establecer un programa de cumplimiento de normas, incluyendo la designación de un oficial de cumplimiento por cuenta de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), cuyas

---

<sup>518</sup> Art. 31 de la Ley 28.094/2003.

<sup>519</sup> Art. 31 de la Ley 28.094/2003.

<sup>520</sup> Art. 30 de la Ley 28.094/2003.

<sup>521</sup> Art. 40 de la Ley 28.094/2003.

<sup>522</sup> Art. 34 de la Ley 28.094/2003.

opiniones, de ser atendidas, liberan de responsabilidad penal, civil y administrativa a las organizaciones citadas y sus integrantes. El oficial de cumplimiento tiene poder de autonomía y tiene el deber de denunciar de forma oportuna las conductas que tengan una relevancia penal ante las autoridades competentes.<sup>523</sup>

Acerca de la transparencia partidista, la Ley 28.094/2003 exige la publicidad de la hoja de vida de los candidatos y algunos datos del partido<sup>524</sup>, conforme, además, a lo dispuesto en la Resolución n 0049-2017-JNE.

En cuanto al nivel de evidencias de contabilidad, aunque no haya preocupación con la legibilidad ciudadana, los partidos deben detallar el concepto de los gastos y el aportante, siempre que el monto desembolsado exceda de dos unidades impositivas tributarias, cerca de mil euros. Los gastos realizados por publicidad electoral deberán especificar la cantidad de anuncios contratados precisando el nombre del medio de comunicación escrito, radio o televisivo o la dirección de Internet por el que se divulgaron los mismos y la tarifa unitaria de cada uno. Pueden sustentarse gastos de campaña con comprobantes de pago o facturas emitidos a nombre de la organización política, los candidatos y/o el representante designado para tal efecto. En el caso de gastos cubiertos directamente por donaciones, sean de los propios candidatos de las organizaciones y de afiliados o simpatizantes se precisará tal circunstancia señalando el monto de las aportaciones cuando exceda de dos unidades impositivas tributarias.

Por lo que se refiere a la posibilidad de cruce de datos para colaborar con la verificación de rendición de cuentas, los medios de comunicación públicos y privados deben enviar, a solicitud de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, un consolidado con toda la información respecto a los servicios contratados en período electoral en favor de las organizaciones políticas y los candidatos.<sup>525</sup>

Con respecto de los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, la participación de terceros es limitada, una vez que solo el tesorero nacional y los tesoreros descentralizados de la organización política están

---

<sup>523</sup> CLAVIJO, Camilo Jave. *Criminal compliance en el derecho penal peruano*. En Derecho PUCP, n. 73, 2014, p. 627.

<sup>524</sup> Artículo 56°.- Contenido de la Síntesis La síntesis deberá contener, según corresponda: 10. La denominación y símbolo de la organización política y siglas, de ser el caso. 11. Ámbito territorial de participación electoral. 12. El nombre de los fundadores, directivos y apoderados. 13. El nombre de los personeros legales y técnicos, titulares y alternos. 14. El nombre del representante legal. 15. Domicilio legal. 16. Tesorero titular, tesorero suplente y tesoreros descentralizados. 17. Los comités y sus direcciones. 18. Un resumen del estatuto.

<sup>525</sup> Art. 40.8 de la Ley 28.094/2003.

autorizados para contratar propaganda electoral con los medios de comunicación o empresas de publicidad, en el caso de las elecciones presidenciales y congresuales.<sup>526</sup>

En cuanto a la desinformación, el sistema peruano se limita a preconizar que la propaganda electoral de las organizaciones políticas o los candidatos a cualquier cargo público debe respetar el principio de veracidad, por el cual no se puede inducir a los electores a tomar una decisión sobre la base de propaganda electoral falsa o engañosa.<sup>527</sup>

En relación con la equidad de acceso a los medios, el SFP determina que la contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación debe realizarse en igualdad de condiciones. Aunque se permita la compra de espacios, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a entes privados por la publicidad comercial en los últimos dos años, en el mismo horario de difusión. Igual criterio rige para la propaganda contratada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales.<sup>528</sup>

Aún con respecto a evitar abuso de poder mediático, los partidos o candidatos tienen prohibido contratar o aceptar la difusión de propaganda electoral por encima del tiempo que se haya otorgado a la organización política a la que se le asignó el mayor tiempo de franja electoral. Además, desde los 30 días hasta los 2 días previos a la realización de elecciones los partidos políticos tienen acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión, de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.<sup>529</sup>

El Tribunal Constitucional peruano, a través de la sentencia del Expediente n.º 0003-2006-PI/Tc, en el proceso de inconstitucionalidad promovido por más de 5.000 ciudadanos, contra el artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos, que ha establecido el acceso gratuito a franjas mencionado en párrafo anterior, confirmó su constitucionalidad en los términos regulados por la Ley n. 28.094/2003, al declarar infundada la demanda.

Sin embargo, el SFP no trata de los acosos de relaciones de dependencia para fines políticos y, en cuanto a los préstamos bancarios, se limita a mandar informar los créditos financieros que se concierten.<sup>530</sup>

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, la corrupción está criminalizada por los arts. 393 y siguientes del CP peruano, reprimida con pena para el corrupto privativa de libertad de hasta ocho años, inhabilitación y hasta trescientos

---

<sup>526</sup> Art. 40.2. de la Ley 28.094/2003.

<sup>527</sup> Art. 42 de la Ley 28.094/2003.

<sup>528</sup> Art. 40.3 de la Ley 28.094/2003.

<sup>529</sup> Art. 40 de la Ley 28.094/2003.

<sup>530</sup> Art 30, 'd', de la Ley n. 28094/2003.

sesenta y cinco días demulta. El SACP peruano incluye la responsabilización de la persona jurídica, de acuerdo con los artículos 105 y 395.

La corrupción transnacional está prevista en los artículos 397-a del CP, con la misma pena al corruptor, incluso para la persona jurídica, complementado por la Ley 30.424/2017.

La Ley n. 27.765/2002 trata del Lavado de Activos, mientras que la Ley 27.378/2000 establece beneficios por la colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada, formando un robusto marco legal para el enfrentamiento de la delincuencia organizada.

El sistema de *whistleblowing* tiene sus marcos en la Ley 29.542/2010, para la administración pública, y la Ley 27.378/2000 específicamente en cuanto al crimen organizado. Además, cuenta con el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD), implementado por la Contraloría General de la República para recibir y atender con celeridad las denuncias ciudadanas sobre presuntos actos de corrupción en la Administración Pública a nivel nacional.

Debe advertirse que este sistema es de aplicación para el ámbito administrativo, no obstante es posible presentar denuncias de otra naturaleza a los órganos jurisdiccionales, según sea el caso. Además, en el ámbito administrativo aún mantienen vigencia sistemas de atención de denuncias en cada entidad, aspecto que requiere ser regulado tal como lo ha previsto el Plan Nacional Anticorrupción Peruano.<sup>531</sup>

En cuanto a los medios para presentar las denuncias, se ha establecido que puede hacerse de forma personal en las distintas oficinas nacionales, regionales y en cada unidad en el interior de las entidades de la Contraloría General de la República; de forma virtual, a través de una web especial para el tema que permite la recepción y el seguimiento de las denuncias por los denunciantes; vía postal y a través del correo electrónico dirigido a cualquier oficina de la Contraloría General de la República.<sup>532</sup>

Una característica singular es que las denuncias también pueden ser presentadas a través de un representante acreditado ante un notario público. Cabe señalar que, en

---

<sup>531</sup> LECHUGA PINO, E. *Contexto Constitucional de la lucha contra la corrupción en el Perú*. En Cuadernos Parlamentarios. n. 19, 2017, pp. 89-90.

<sup>532</sup> APAZA, Carmen R.; CHANG, Yongjin (Ed.). *Whistleblowing in the World: Government Policy, Mass Media and the Law*. Berlin: Springer, 2017, pp. 17-20.

este procedimiento, la Contraloría General de la República también debe otorgar medidas de protección aplicables a los denunciantes.<sup>533</sup>

Además, con fines de robustecer el ya desarrollado *whistleblowing* peruano, el CP ha criminalizado la revelación indebida de la identidad de testigos protegidos, en el artículo 409-B, con restricción de libertad de hasta 6 años.

En cuanto al sistema de contratación pública, la Ley de Contrataciones del Estado, Ley 26.850/1997, y su Reglamento permiten varias situaciones de contratación directa, lo que fragiliza el SACP peruano.

La Ley 27.588/2011, de prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, y la Ley n. 27.815/2002, que aprobó el Código de Ética de la Función Pública, establecen un buen marco de conflicto de intereses, mientras que la Ley 28.024/2003, complementado por el Decreto Supremo 099-2003-PCM, regula el *lobby*, es decir, la gestión de intereses en la administración pública, formando, en su conjunto, un buen marco regulatorio.

Además, el SACP peruano cuenta con un sistema constitucionalizado de seguimiento de evolución patrimonial de los agentes, con exigencia de presentación de declaración de bienes<sup>534</sup>, complementada por la criminalización del enriquecimiento ilícito, de acuerdo con el art. 401 del CP, con pena privativa de libertad de hasta 10 años y hasta 365 días de multa

El SACP peruano adopta un régimen de prescripción de la pretensión punitiva ampliado por la Constitución que determina, en su art. 41, que los plazos se duplican en los delitos contra el patrimonio del Estado.

Por lo que se refiere al sistema de transparencia, la Ley 27.806 reglamenta el derecho fundamental del acceso a la información consagrado en el numeral 5 del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, al promover la transparencia de los actos del Estado. Vigente desde 2003, con este marco el sistema peruano ha obtenido 93 puntos en el ranking de transparencia, en el puesto 52.<sup>535</sup>

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Perú no forma parte del Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación.

---

<sup>533</sup> Art. 105 de la Ley 27.444/2001, modificado según el artículo 2 del Decreto Legislativo 1.272/2016.

<sup>534</sup> Art. 41 de la Constitución y 23.3 de la Ley 28.094/2003.

<sup>535</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion/peru>>. Acceso el 19/11/2019.

Su ausencia en el Acuerdo Marco, sin embargo, fue superada por la elección del SACP por la Fiscalía de la Nación que, por medio de acuerdos bilaterales con Brasil, envió 68 peticiones de cooperación dicho país en los últimos dos años en el ámbito de la Operación Lava Jato, 18 en 2017 y 50 en 2018, el mayor solicitante de cooperación regional, comparándose con las demás solicitudes de los otros países en el marco de la misma investigación.<sup>536</sup>

Además, Perú forma parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, habiéndose designado al Ministerio de Justicia como la autoridad central para efectos de la aplicación de esta convención; de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y se ha adherido a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales.

Con respecto a los indicadores de sanciones por violación de las normas de financiación política, aunque prevalezcan las sanciones pecuniarias como regla, Perú, como reacción a los escándalos del caso Odebrecht, se ha rendido a la tendencia regional de criminalización, aunque parcial, de las violaciones a su SFP.

Así que, el 05 de diciembre de 2018, se incorporó al SACP+SFP la ley que añade al Código Penal el delito de ‘Financiamiento de Origen Delictivo para las Organizaciones Políticas’, sumándose el 359-A al Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo 635.

El art. 359-A establece que la entrega o recibimiento de financiamiento de origen delictivo, a sabiendas de esto o debiendo razonablemente presumirlo, para las organizaciones políticas en general, mediante aportaciones, donaciones o cualquier otra modalidad de financiación privada será castigada con pena privativa de libertad de hasta 10 años.

La modificación, aunque no sanciona toda violación al SFP, es un considerable avance, pues ataca el uso de dinero sucio en la política, sea en situaciones como fruto del narcotráfico o fruto de operaciones corruptas, como Odebrecht.

En cuanto a las sanciones pecuniarias, se aplica multa cuando se acredita que el partido político ha recibido ingresos de fuente prohibida o que la información de la contabilidad de ingresos y gastos anuales ha sido omitida o adulterada intencionalmente.

---

<sup>536</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019]. “*Cooperação internacional no caso Odebrecht: Perú*”. Disponible en <<https://www.jota.info/especiais/cooperacao-internacional-no-caso-odebrecht-peru-29052019>>. Acceso el 19/11/2019

La multa deberá ser equivalente a no menos de diez ni más de cincuenta veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada. Se aplica una multa, asimismo, cuando se acredita la existencia de contribuciones individuales o aportaciones anónimas superiores a los topes establecidos por el SFP peruano. En estos casos la multa no podrá ser menor de diez ni mayor de treinta veces el monto de la contribución recibida.

Por todo, no obstante, y a pesar de los importantes perfeccionamientos en el SACP+SFP peruano en los últimos años, su sistema puede ser considerado todavía como de media-baja capacidad, con 2,357 puntos en la escala de capacidad.

Como puntos positivos, se puede destacar la criminalización de la financiación con recursos ilícitos y un buen sistema de *whistleblowing*. Como punto para el perfeccionamiento urgente, es necesario una reforma en el sistema de contratación pública y la regulación de las campañas digitales, sobre todo con medios de enfrentamiento de las *fake news*.

## 9. URUGUAY

El SFP uruguayo está formado por la Ley 18.485/2009, del funcionamiento de partidos políticos (modificada en 2014); la Ley de Elecciones, la Ley 7.812/2014; la Ley 17.045/1998 sobre publicidad electoral y la Ley 18.476/2009, de los órganos electivos y de dirección de los partidos políticos, además de declarar de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la política.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, prohíbe contribuciones o donaciones de gobiernos, entidades extranjeras o fundaciones. Con respecto a las donaciones anónimas, las permite hasta las 4 mil unidades indexadas (UI), es decir, cerca de 400 euros. En ningún caso la suma de donaciones anónimas podrá exceder el 15% del total de ingresos declarados en la rendición de cuentas anual.<sup>537</sup>

Por lo que se refiere a las personas jurídicas, el SFP se limita a prohibir contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas y de asociaciones profesionales, gremiales, sindicales o laborales de cualquier tipo.<sup>538</sup>

---

<sup>537</sup> Art 45 de la Ley 18.485/2009.

<sup>538</sup> Art 45 de la Ley 18.485/2009.

En relación con los topes, las donaciones que reciban los partidos políticos no podrán exceder por cada donante la cantidad de 300 mil UI, correspondiente a cerca de 30.000 euros, y deberán ser siempre nominativas. La donación será registrada con el nombre y demás datos identificativos del donante y del aporte y será depositada en cuenta bancaria abierta especialmente para la financiación.<sup>539</sup>

Con respecto a los límites temporales, la campaña solo puede comenzar 30 días antes del día de la elección y debe terminar dos días antes del día de la elección, sin especificar límites de gastos en medios de comunicación.<sup>540</sup>

En cuanto a los indicadores de conductas premiadas, el sistema se limita a la Ley 18.476/2009, sobre participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y dirección de partidos políticos.

Por lo que se refiere a la integridad partidista, el sistema uruguayo no prevé herramientas como el *compliance*, sin embargo, cuando están abiertos procedimientos en la Corte Electoral, esta puede solicitar al Juez Letrado en lo Civil el levantamiento del secreto bancario de las cuentas partidistas. Una vez desvelado el secreto bancario deberán las instituciones financieras brindar todas las informaciones que les sean requeridas por la Corte Electoral relacionadas con las cuentas bancarias de los partidos políticos, sectores internos, listas de candidatos, de sus dirigentes y de los particulares y empresas donantes.<sup>541</sup>

Como se ha dicho, todo aporte o contribución a la campaña electoral de las preceptuadas en la presente ley debe ser depositado en cuenta bancaria abierta especialmente para la financiación partidista.<sup>542</sup>

No hay reglas específicas sobre transparencia partidista ni de responsabilidad para sus directivos, aunque partidos, directivos, candidatos y donantes tendrán sus cuentas desveladas en caso de sospechas.<sup>543</sup>

El control patrimonial y de campaña es poco específico, con mención a pocos puntos de evidencias de contabilidad, limitado a compartir libro de inventario, de caja y diario y de contribuciones y donaciones.<sup>544</sup>

---

<sup>539</sup> Arts. 31 y 32 de la Ley 18.485/2009.

<sup>540</sup> Capítulo II de la Ley 18.485/2009

<sup>541</sup> Art 50 de Ley 18.485/2009.

<sup>542</sup> Art 32 de Ley 18.485/2009.

<sup>543</sup> Art. 50 de Ley 18.485/2009.

<sup>544</sup> Art 51 de Ley n. 18.485/2009.

Las rendiciones de cuentas presentadas ante la Corte Electoral tendrán carácter público y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna. Además, hay baja amplitud en la difusión de la rendición de cuentas, apenas con su publicación en el Diario Oficial y en una página electrónica oficial de la Corte Electoral. Asimismo, se publicará un resumen de la rendición de cuentas en el Diario Oficial y en una página electrónica oficial, lo que revela, aunque mínima, cierto interés del legislador por la legibilidad ciudadana.<sup>545</sup>

Aunque no haya una exigencia de conocimientos técnicos formales, los candidatos deben nombrar los respectivos miembros del comité de campaña, que serán responsables, conjunta y solidariamente, por la observancia del SFP y cesarán en sus actividades una vez transcurridos ciento veinte días de haber dado cumplimiento a la presentación de la rendición de cuentas establecida en el artículo 34 de la Ley 18.485/2009.

Los responsables de campaña que omitan el envío de la rendición de cuentas dentro de los plazos establecidos serán sancionados con una multa de 5 mil UI, cerca de 500 euros, por cada día de atraso hasta que se verifique la entrega. La multa será aplicada por la Corte Electoral la cual estará facultada, en caso de que el responsable sancionado no la haga efectiva, para retener los montos que el partido tuviera que percibir del Estado. Esos responsables, como se ha visto, tendrán sus cuentas expuestas en caso de sospechas.<sup>546</sup>

En cuanto a los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, el sistema no se ocupa de la participación de terceros ni del enfrentamiento a la desinformación. Sin embargo, trata de las situaciones de dependencia, vetando las donaciones de personas en situación de subordinación administrativa o relación de dependencia que se realicen por imposición o abuso de superioridad jerárquica.<sup>547</sup>

Con respecto al control de acceso democrático a los medios, el sistema uruguayo se limita a garantizarlo por medio de la red pública, es decir, el Canal 5 y el Sistema Nacional de Televisión (SODRE), los canales que retransmiten su señal y las radioemisoras pertenecientes al Sistema Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos. Estos canales otorgarán, de forma gratuita, a cada candidato presidencial de los partidos políticos con representación parlamentaria, un espacio en horario central

---

<sup>545</sup> Art. 36 y 53, 'd,' de Ley 18.485/2009.

<sup>546</sup> Art. 50 de Ley 18.485/2009.

<sup>547</sup> Art.45, 'f', de Ley 18.485/2009.

de cinco minutos al inicio de la campaña electoral de la elección nacional y quince minutos al final de la misma para hacer llegar su mensaje a la población.<sup>548</sup>

Tampoco hay regulación para la contratación de créditos en el sistema financiero.

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, el sistema uruguayo criminaliza la corrupción por medio de los arts. 157 y 159 del Código Penal, aunque no haya responsabilización para las personas jurídicas.

El artículo 29 de la Ley 17.060/1998 (cohecho y soborno transnacionales) tipifica la promesa, ofrecimiento o concesión de un beneficio indebido, mientras que el artículo 158 bis del Código Penal, sanciona la solicitud o aceptación en el tráfico de influencias por parte de un funcionario público aplicándose tanto a un funcionario público como a un particular e incluso reprime a quien acepta la promesa de un beneficio indebido.

El país cuenta con varias normas concernientes a la protección de testigos, víctimas y denunciantes. Así, el Decreto 209/2000 dispone de un marco general de protección y fue dictado a fin de implementar el art. 36 de la Ley 16.707/1995, sobre Seguridad Ciudadana. A su vez, la Ley 18.494/2009, sobre lavado de activos, prevé, en su art. 8, la protección de testigos en los casos de delitos contra la administración pública que ocurran en la jurisdicción territorial de un tribunal especializado o cuyo monto sea superior a cerca de 18 mil euros. Las disposiciones de la Ley 18.315/2008 regulan la protección policial a testigos y víctimas en casos de información calificada mientras que, por otra parte, el Decreto 30/2003 regula la protección a denunciantes cuando estos fueran funcionarios públicos y hayan denunciado delitos.

Uruguay, sin embargo, no prevé un régimen diferenciado de prescripción para crímenes relativos a la corrupción.

El sistema de contratación uruguayo está formado por el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF), aprobado mediante Decreto 150/012; el Decreto 155/013 que reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE) y el Decreto 275/013 que reglamenta la apertura electrónica de ofertas

---

<sup>548</sup> Art. 3° de la Ley 14.045/1998.

que, en su conjunto, forman un buen marco legal con pocas situaciones de contratación directa.<sup>549</sup>

Uruguay tiene una buena legislación que trata sobre conflicto de intereses, la Ley 17.060/1998, que dicta “normas referidas al uso indebido del poder público”, aunque no regula específicamente el *lobby*. Hay control de evolución patrimonial, sin embargo, no hay criminalización del enriquecimiento ilícito.

Por lo que se refiere al tema de transparencia, la Ley 18.381, de 2008, tiene por objeto promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar, también como derecho fundamental, el acceso a la información pública por la ciudadanía.

Vigente, como se ha dicho, desde 2008, el sistema de transparencia uruguayo ha obtenido 92 puntos en el Índice del derecho a la información, en el puesto 55.<sup>550</sup>

En cuanto a indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política, Uruguay es parte y ha regulado internamente herramientas para concretizar el Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación, aunque la autoridad central para la cooperación jurídica sea el Ministerio de Educación y Cultura.

Uruguay ha firmado diversos tratados, entre ellos, la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

En cuanto a los indicadores de sanciones por violación de las reglas de financiación política, predomina en el SFP uruguayo sanciones pecuniarias y administrativas.

Los partidos políticos que violen el SFP serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o del gasto no registrado. El valor de la multa podrá ser descontado de los derechos de financiación pública que le pudieran corresponder por su participación en las elecciones.<sup>551</sup>

---

<sup>549</sup> SCHIAVI, Pablo. *La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado: Un ejemplo de control de contratación pública en el Uruguay. En Contratación, ordenación del territorio y buena administración.* Deputación da Coruña, 2018. p. 192.

<sup>550</sup> Disponible en <<https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-derecho-informacion/uruguay>> Acceso el 19/11/2020.

<sup>551</sup> Art. 46 de la Ley 18.485/2009.

Los donantes serán sancionados con una multa cuyo monto podrá ser entre 2 y 10 veces el valor de la donación ilegal. En caso de contratistas, la Corte Electoral comunicará la sanción al órgano estatal que haya concedido los servicios o adjudicado la obra, el cual deberá, si se tratare de obra, determinar que en el futuro la empresa, o esta y sus directivos responsables, no serán tenidos en cuenta para nuevas adjudicaciones. A su vez, en caso de concesión de servicio, la empresa será declarada precaria o extinguida dentro de los 180 días de recibida la comunicación de la Corte Electoral.<sup>552</sup>

Por todo, el SACP+SFP uruguayo es considerado de baja capacidad, con 1,720 puntos, con muchos temas sensibles en términos de financiación y prevención de abuso del poder económico y mediático sin regulación.

Sin embargo, tiene puntos positivos que, a pesar de la baja capacidad de su SACP+SFP, como será visto en el próximo apartado, presentan buenos resultados, tales como el bajo límite de aportación por donante; el razonable período de campaña electoral; la facilidad y amplio alcance de desconsideración del secreto bancario en caso de sospecha; el robusto sistema de *whistleblowing*; las pocas posibilidades de contratación directa y un fuerte sistema de conflicto de intereses.

Además, hay un proyecto de ley en trámite en el parlamento uruguayo que modifica la Ley 18.485/2009, con tendencia a perfeccionar su SACP+SFP, pasando a exigir presentación de balances anuales con visado del Tribunal de Cuentas y auditorías de la Corte Electoral; presentación de balances de todo el período electoral con auditorías de la Corte; que las transferencias se hagan por medios de pagos electrónicos; prohíbe el financiamiento anónimo o de empresas; fija tope a los montos que el propio candidato puede poner en su campaña en cerca de 50 mil euros para las elecciones a presidente; regula las contribuciones sobre un porcentaje de descuentos a los salarios y plantea publicidad electoral gratuita.<sup>553</sup>

Seguramente esos cambios elevarán la capacidad del SACP+SFP uruguayo.

---

<sup>552</sup> Art. 46 de la Ley 18.485/2009.

<sup>553</sup> Disponible en <[https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/135668/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/135668/ficha_completa)>. Acceso el 19/11/2019

## 10. VENEZUELA

EL SFP venezolano está compuesto por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 2010, por la Ley Orgánica de Procesos Electorales en Materia de Control del Financiamiento de Campaña Electoral del mismo año, por su Reglamento General de 2013 y por la Resolución 130118-0005/2013.

Es importante subrayar que, por imposición del art. 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, su sistema de financiación política es privado, es decir, todas las fuentes para costear los gastos políticos, incluso de campañas, tienen origen en aportaciones de particulares.

En cuanto a los indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales, el SFP venezolano no permite donaciones o aportes anónimos; aportes o subsidios de organismos o entes públicos; de compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras o servicios públicos; de gobiernos, organismos o personas extranjeras no residentes; de organizaciones nacionales que reciban aportes de organismos o Estados extranjeros; relacionada con actividades ilícitas, calificada así por el respectivo ordenamiento jurídico; de fundaciones de carácter público o de carácter privado que reciban recursos del gobierno nacional o de Estados u organismos extranjeros.<sup>554</sup>

En general, también veta aportaciones, contribuciones o donaciones que se efectúen mediante depósitos o transferencias a través del sistema financiero o cualquier otro método que haga difícil o imposible la identificación del contribuyente.<sup>555</sup>

Por lo que se refiere a los indicadores de conductas premiables, con excepción del estímulo a la participación indígena, no hay más herramientas de acercamiento ciudadano. Además, el SFP no cuenta con normas de integridad partidista, control de los directivos, facilitación de acceso a cuentas bancarias partidistas, que están sujetas a las reglas generales de secreto del sistema financiero. Sin embargo, todas las donaciones serán realizadas por medio de sistema financiero oficial, con posibilidad de identificación.

---

<sup>554</sup> Art. 25 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 2010.

<sup>555</sup> Art. 257 de la Resolución 130118-0005/2013/CNE.

Aunque no haya preocupación con la legibilidad ciudadana, el sistema de rendición de cuentas tiene buen marco regulatorio, con razonables puntos de evidencias de contabilidad<sup>556</sup>. Estarán obligados solidariamente a rendir cuentas los representantes legales de las organizaciones con fines políticos; los promotores en los casos de los grupos de electores, los representantes de las comunidades u organizaciones indígenas y los candidatos.<sup>557</sup>

Las organizaciones con fines políticos están obligadas a designar un responsable de finanzas, quien estará a cargo de la administración de los recursos destinados al financiamiento de la campaña electoral y responde por el origen, licitud y administración de los fondos del financiamiento, solidariamente con quien la o lo designó. Los candidatos podrán asumir la responsabilidad de sus finanzas, en cuyo caso no están obligados a la designación de un responsable de finanzas.<sup>558</sup>

En cuanto a posibilidad de fuentes alternativas para la verificación de las cuentas, la Comisión de Participación Política y Financiamiento podrá requerir apoyo e información al órgano regulador de la actividad bancaria y financiera competente, los demás órganos y entes públicos e instituciones privadas que regulen y controlen entes financieros, a los fines de determinar el eventual financiamiento con recursos económicos provenientes de actividades prohibidas.<sup>559</sup>

Acerca de los indicadores de medidas de control de abuso del poder económico y mediático, el SFP venezolano no cuenta con control de participación de terceros y, con respecto al acceso democrático a los medios de comunicación, la intervención es muy limitada.

En concreto, los medios de comunicación no podrán efectuar por cuenta propia ningún tipo de difusión de propaganda encaminada a apoyar a algún candidato ni a estimular o desestimular el voto del elector en favor o en contra de alguna de las candidaturas. El SFP determina que los medios de comunicación están obligados a dar una cobertura informativa completa y balanceada de las informaciones relacionadas y sin tergiversar la realidad de la campaña. A tal efecto, se busca un riguroso equilibrio en

---

<sup>556</sup> Art. 266 de la Resolución 130118-0005/2013/CNE.

<sup>557</sup> Art. 275 de la Resolución 130118-0005/2013/CNE.

<sup>558</sup> Art. 253 de la Resolución 130118-0005/2013/CNE.

<sup>559</sup> Art. 263 de la Resolución 130118-0005/2013/CNE.

cuanto al tiempo y espacio dedicado a las informaciones relativas a las actividades desarrolladas por los candidatos o las candidatas.<sup>560</sup>

El Consejo Nacional Electoral dispondrá gratuitamente de un espacio de hasta cinco minutos diarios en los prestadores de servicios de radio y televisión, así como de una página diaria en prensa escrita de circulación nacional con el objeto de difundir mensajes relativos al proceso electoral.<sup>561</sup>

El SFP venezolano no trata el tema del abuso de relación de dependencia para fines electorales, desinformación o relaciones entre partidos e instituciones financieras.

En cuanto a los indicadores de control anticorrupción política, la Ley contra la Corrupción y para la Salvaguarda del Patrimonio Público de 2016, es la apuesta venezolana para la elevación de la capacidad de su SACP.

La corrupción política esta criminalizada en ambas direcciones en los arts. 91 y 92, incluso en su modalidad transnacional, con prisión de cinco hasta diez años y multa del cien por ciento del beneficio recibido o prometido. Se incluye a las personas jurídicas en el régimen de responsabilización y, en la sentencia definitiva, se ordenará, según las circunstancias del caso, la confiscación de los recursos, bienes y demás activos de las personas naturales o jurídicas responsables de delitos establecidos en la referida ley.<sup>562</sup>

El sistema venezolano cuenta, asimismo, con un razonable marco para el enfrentamiento del crimen organizado, especialmente la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo de 2012 y la Resolución 119-10 /2011, que trata de la unidad de inteligencia financiera venezolana.

En cuanto al *whistleblower*, el SACP cuenta con previsiones en la Ley Anticorrupción y en la Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales, que proporcionan un razonable marco para protección de denunciantes.

Como punto fuerte del SACP venezolano, las acciones penales dirigidas a sancionar delitos contra el patrimonio público no prescribirán<sup>563</sup>.

La Ley de Contrataciones Públicas de 2014 proporciona muchas posibilidades de contratación directa, incluso, como se ha visto en el caso Odebrecht, la contratista brasileña se aprovechó muchísimo de las posibilidades de contratación directa prevista en el régimen venezolano.

---

<sup>560</sup> Art. 69 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

<sup>561</sup> Capítulo III de la Resolución n. 130118-0005/2013/CNE.

<sup>562</sup> Art. 131 de la Ley contra la Corrupción y para la Salvaguarda del Patrimonio Público.

<sup>563</sup> Art. 136 de la Ley contra la Corrupción y para la Salvaguarda del Patrimonio Público.

El Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos de 2013 también perfecciona el SACP al incorporar una serie de dispositivos y procedimientos legales innovadores sobre conflictos de intereses, aunque no se trate el tema del *lobby*,

Hay un régimen de control de la evolución patrimonial de los agentes públicos con criminalización del enriquecimiento ilícito, con pena de hasta diez años, conforme el art. 76 de la Ley Anticorrupción.

Por lo que se refiere a la transparencia, el SACP no cuenta con un normativo que garantice el derecho de los ciudadanos a acceder oportunamente a la información pública, tampoco se ha conformado una instancia que se encargue de cuidar exclusivamente por este tema.

En cuanto a los indicadores del sistema de cooperación internacional de anticorrupción política, Venezuela no es parte del Acuerdo Marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación, aunque la autoridad central para la Convención Interamericana sea la Fiscalía General de la República.

Sin haber firmado el Acuerdo Marco, Venezuela ha firmado un término de compromiso con la Fiscalía brasileña, el 9 de agosto de 2017, para el intercambio de informaciones sobre el caso Odebrecht.<sup>564</sup>

Además, Venezuela es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción; de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Con respecto a las sanciones, se verifica un fuerte régimen sancionador, basado en multas, para los incumplimientos relativos a la regulación de acceso y paridad electoral en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación social, públicos o privados, y los productores independientes que incumplan las previsiones establecidas en el art. 79 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales y el art. 211 del Reglamento de 2013 serán sancionados con multa de entre 5 mil y 7 mil unidades tributarias, es decir, algo entre 33 mil y 45 mil euros.

Los candidatos, las organizaciones con fines políticos, los grupos de electores y las comunidades u organizaciones indígenas que no cumplan con la obligación de informar al Consejo Nacional Electoral los datos de identificación de las personas

---

<sup>564</sup> JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019]. “Cooperação internacional no caso Odebrecht: Venezuela”. Disponible en <<https://www.jota.info/especiais/cooperacao-internacional-no-caso-odebrecht-venezuela-29052019>>. Acceso el 19/11/2019.

naturales o jurídicas autorizadas para contratar la propaganda electoral serán sancionados con multa entre 500 y 700 unidades tributarias (aproximadamente entre 3 mil y 7 mil euros) o arresto proporcional, a razón de un día de arresto por unidad tributaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 233 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

Por todo, el SACP+SFP venezolano puede ser considerado de baja capacidad, con 1,524 puntos en la escala adoptada en este trabajo.

Aunque se registren puntos positivos, como la ausencia de prescripción para punir la corrupción, la considerable debilidad del SACP+SFP venezolano se debe a la insuficiencia de la regulación con muchos puntos sensibles que sirven de base a la corrupción política por la vía de la financiación, como las diversas posibilidades de contratación directa, la ausencia de herramientas de acercamiento ciudadano, de normas de integridad partidista, de control de los directivos partidistas y, más grave, la ausencia de marcos normativos de transparencia y acceso a la información pública.

Estos fueron los marcos normativos nacionales que tratan de la financiación privada de la política y la lucha contra la corrupción en los países planteados.

Ya examinados los sistemas separadamente, en el apartado siguiente haremos un análisis microcomparativo con fines de comprender mejor las relaciones entre dinero, política y gobernanza en los países planteados.

#### **IV. ANÁLISIS MICROCOMPARATIVO DE LA CAPACIDAD (O VULNERABILIDAD) DE LOS SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN Y DE FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA EN EL ÁMBITO SUDAMERICANO**

En el apartado anterior tratamos aisladamente los sistemas de los países planteados, de forma analítica y descriptiva. A continuación, emprenderemos un análisis microcomparativo entre ellos.

En una visión macro se permite concluir que todos los países están en proceso de expansión de la "capacidad" de sus sistemas y de aproximación de las respectivas regulaciones, aunque hay un largo camino que ser seguir para ello.

Ninguno de los países disfruta de un sistema de alta capacidad, es decir, 3 o 4 puntos de la escala. Chile (2,946), Colombia (2,756), Brasil (2,637) y Argentina (2,625), en este orden, cuentan con sistemas de media-alta capacidad; mientras que Ecuador (2,286), Perú (2,262) y Bolivia tienen sistemas de media-baja capacidad. Uruguay (1,720), Paraguay (1,667) y Venezuela (1,524) disponen de sistemas de baja capacidad.

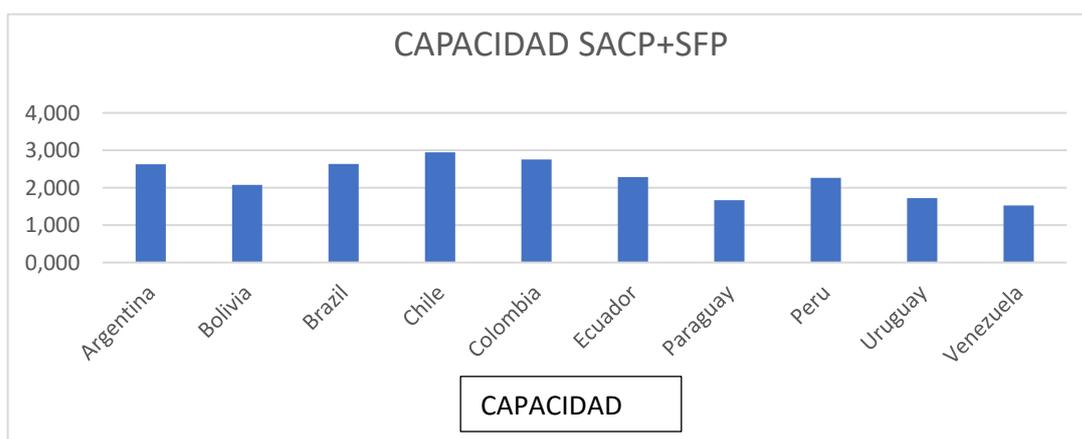
CUADRO 12: ESCALA DE CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ANTICORRUPCIÓN

RANKING CAPACIDAD SACP+SFP	ESCALA DE CAPACIDAD SACP+SFP	PAÍS	NIVEL DE CAPACIDAD
1°	2,946	Chile	MEDIA-ALTA CAPACIDAD
2°	2,756	Colombia	
3°	2,637	Brasil	
4°	2,625	Argentina	
5°	2,286	Ecuador	MEDIA-BAJA CAPACIDAD
6°	2,262	Perú	
7°	2,077	Bolivia	
8°	1,720	Uruguay	BAJA CAPACIDAD
9°	1,667	Paraguay	
10°	1,524	Venezuela	

FUENTE: Elaboración propia.

Esquemáticamente, puede verse, desde la organización de los datos en un gráfico de barras, la distancia entre las capacidades de los sistemas en una perspectiva microcomparada. En efecto, ninguno de los países logra acercarse al máximo de 4 puntos de la escala, es decir, todos los países están aún con posibilidad de perfeccionamiento y ampliación de sus sistemas.

CUADRO 13: GRÁFICO DE BARRAS DE LA CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ANTICORRUPCIÓN<sup>565</sup>



Así que todos los países, aunque en expansión, pueden aumentar la capacidad de sus sistemas y lograr un régimen más eficaz de prevención y persecución de la corrupción política.

Un punto que merece un análisis más detallado para una comprensión, aún más profundizada, de las relaciones entre financiación privada de la política y corrupción en los países planteados es la posibilidad de correlación entre la capacidad de un sistema SACP+SFP y la percepción de la corrupción en un país específico.

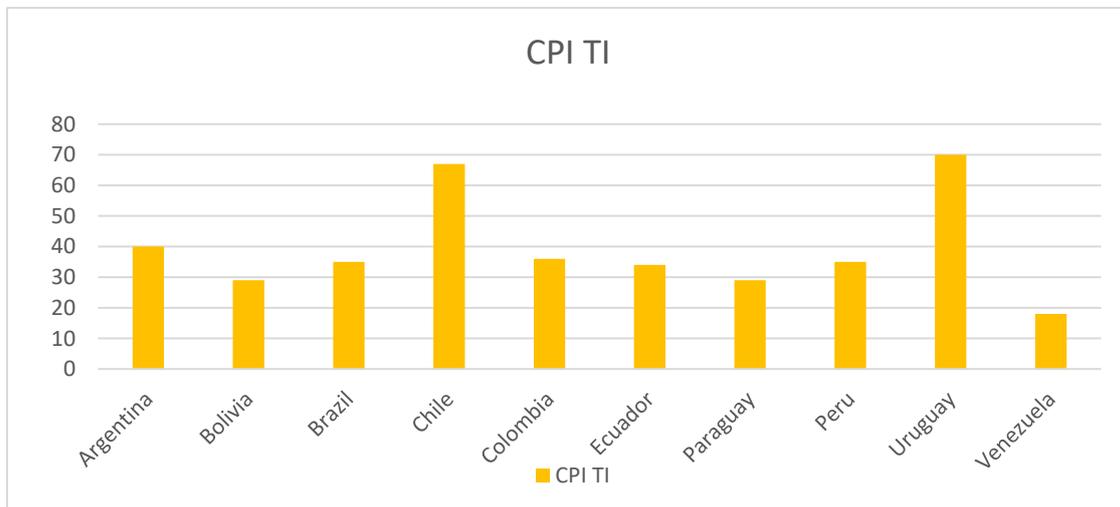
Considerando las dificultades metodológicas de medición de la corrupción, establecemos como parámetro, aquí también, el *Index* de la *International Transparency*, que, como se ha dicho, mide la percepción de la corrupción, largamente utilizado para estudios relacionados al tema, aunque no esté indemne de críticas.<sup>566</sup>

De acuerdo con el *index* de TI para 2018, los países obtuvieron los siguientes resultados:

<sup>565</sup> Elaboración propia.

<sup>566</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; JIMÉNEZ, Fernando. *¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)*. En *Revista de estudios políticos*, n. 156, 2012, p. 27-31.

CUADRO 14: CPI TI 2018 DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS



Es posible verificar si hay correlación entre la capacidad de los sistemas SACP+SFP y la percepción de la corrupción, a través del cruce de la escala de capacidad aquí codificada y el *Index* de *International Transparency*. Utilizamos el coeficiente de correlación de acuerdo con la fórmula de Pearson, aunque otros métodos lleven al mismo resultado.

Los países tienen los siguientes resultados de la escala SACP+SFP e *Index* de *TI*:

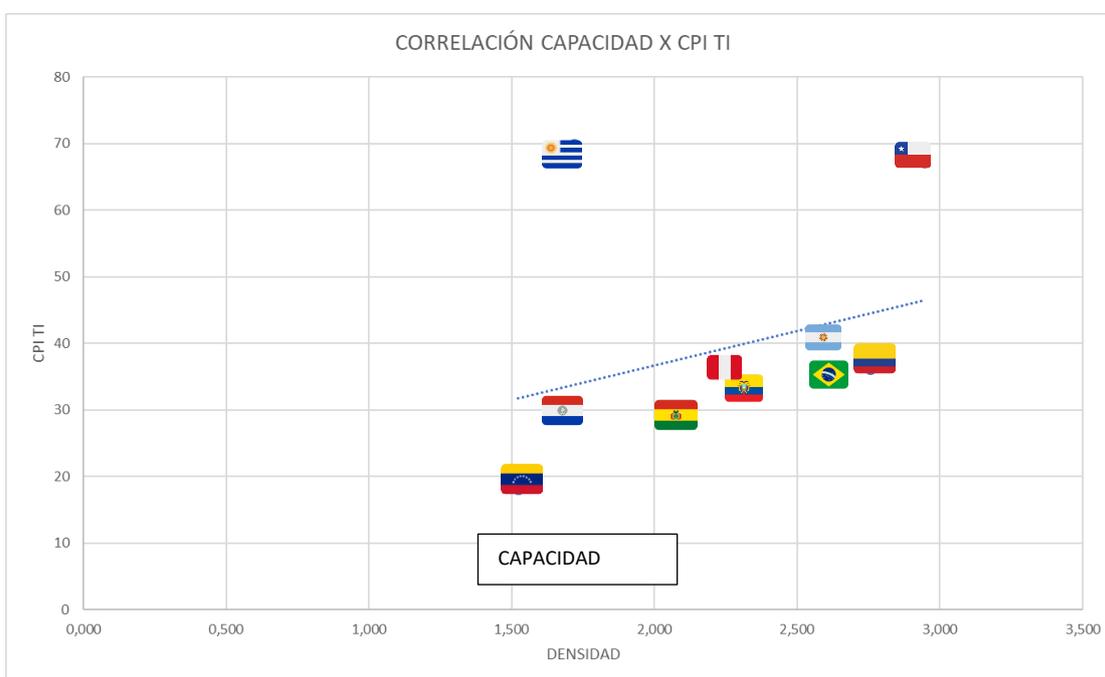
CUADRO 15: EMPAREJAMIENTO CAPACIDAD NORMATIVA SFP+SACP Y CPI TI

CAPACIDAD NORMATIVA (SACP + SFP)	PAÍS	CPI TI
2,625	Argentina	40
2,077	Bolivia	29
2,637	Brazil	35
2,946	Chile	67
2,756	Colombia	36
2,286	Ecuador	34

<b>1,667</b>	Paraguay	29
<b>2,262</b>	Peru	35
<b>1,720</b>	Uruguay	70
<b>1,524</b>	Venezuela	18

Al poner los resultados arriba en dos ejes, para una mejor observación y comprensión de los datos, se llega al siguiente resultado gráfico:

CUADRO 16: CORRELACIÓN CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS SFP+SACP VS. CPI/TI



Se ve, pues, a pesar de los dos claros *outliers*, Chile y Uruguay, una línea de tendencia que reúne casi todos los países planteados. Tal línea es sugestiva de una correlación entre la corrupción (percibida) y la “capacidad” de los sistemas anticorrupción y de regulación de la financiación privada.

Sin embargo, al calcular el coeficiente de correlación ( $r$ ) para los datos presentados de corrupción (percibida) y la ‘capacidad’ de los sistemas, obtenemos  $r_{567} = 0,311684$ ; luego,  $t_0 = (0,3117) \sqrt{\frac{10-2}{1-0,3117^2}} = 0,9278$ . Como  $t_0$  no está dentro de la región crítica (RC), no rechazamos la hipótesis  $H_0$ , es decir, no podemos decir que haya

<sup>567</sup> “r” es el coeficiente de la muestra, mientras que “p” es el coeficiente poblacional.

dependencia entre la capacidad normativa y el índice de percepción de corrupción para los valores de muestra presentados.

Sin embargo, excluyendo del análisis los *outliers* Chile y Uruguay, el coeficiente de correlación es de  $0,877401 = 87,74\%$ , es decir, un valor considerado alto, donde la correlación entre las dos variables es muy fuerte. En otras palabras, el mismo examen sin Chile y Uruguay produce una correlación de  $5,1727$ , o sea, dentro de la ‘Región Crítica’, donde se puede rechazar fuertemente la hipótesis  $H_0$  y decir que hay dependencia entre las variables corrupción percibida y capacidad de los sistemas.

Dicho de otra manera, los sistemas normativos comprensivos, robustos, es decir, con una profusión de normas regulatorias sobre financiación privada y que establecen un marco de gobernanza sólido en términos de prevención y sanción de la corrupción política son importantes para los resultados de corrupción percibida, sin embargo, considerando los resultados de Chile y Uruguay, no son causales, en otras palabras, no son determinantes para la percepción de un ambiente más íntegro.

De donde se infiere que, junto a la capacidad de los sistemas regulatorios de la financiación privada de la política y del control de la corrupción, hay otros elementos que pesan sustancialmente para la creación de un ambiente de más confianza. Estos elementos están presentes en los contextos específicos de Chile y Uruguay y es esencial comprenderlos.

Aquí contestando la pregunta investigativa central de esta *tesis*, podemos decir que no, una regulación anticorrupción política comprensiva no lleva, directamente, a un sistema político más íntegro y fiable. Aunque los hallados indiquen que un sistema anticorrupción política comprensivo es importante en la lucha contra la corrupción, de manera aislada, no es suficientes para impactar significativamente la corrupción percibida. Los casos de Chile y Uruguay revelan que hay otros elementos que deben ser considerados en la lucha contra la corrupción política.

Así que es necesario entender con más profundidad las particularidades de ambos países, Uruguay y Chile, para discernir mejor las relaciones entre “capacidad” de los sistemas y corrupción percibida en la región.

Alina Mungiu-Pippidi explica las particularidades de Uruguay y su camino desde un sistema político y de gobernanza particularistas hacia un modelo más universalista.

El ciclo de implementación de las políticas públicas en Uruguay, en el siglo XX, tenía rasgos más al particularismo que al actual modelo universalista y de baja tolerancia

a la corrupción. Sin embargo, cambios significativos en las instituciones y la competencia política que se produjeron gradualmente entre los años sesenta y los noventa hicieron que el clientelismo se volviera cada vez más ineficaz o inviable.<sup>568</sup>

Mungiu-Pippidi apunta que una vez que la crisis económica y fiscal surgió a fines de los años cincuenta, el juego político cambió y el uso de la estrategia clientelista por votos empeoró la situación económica, convirtiendo el sistema político en un círculo vicioso. La profundización de la crisis económica y social a finales de los años sesenta hizo que los nuevos partidos fueran más competitivos porque los partidos tradicionales y sus estrategias particularistas perdieron el apoyo de la clase media urbana, larga e históricamente con alto nivel de educación.<sup>569</sup>

La transición uruguaya empieza cuando se percibe que la competencia política basada en el clientelismo se hizo insostenible, generando un cambio macro que fue impulsado en gran parte por la transformación del sistema de partidos, donde había un equilibrio competitivo entre dos grupos políticos tradicionales, que cambió con la incorporación de un tercero *challenger*.<sup>570</sup>

Así que el agotamiento gradual de la eficacia de la estrategia clientelista llevó al surgimiento de un nuevo rival, el Frente Amplio (FA). Además, llevó a un cambio en la mentalidad de los miembros más jóvenes de las elites políticas tradicionales que gobernarían el país durante los años ochenta y noventa, basado en el temor de la vuelta a la dictadura y como respuesta a la incapacidad de los políticos tradicionales para enfrentar la crisis económica y fiscal. Esa nueva generación se dio cuenta de la necesidad de cambiar la asignación de recursos hacia una mayor eficiencia y equidad para poder permanecer en el poder.<sup>571</sup>

De manera exponencial, la agenda y el *modus operandi* del Frente Amplio (FA), con el consiguiente éxito en la captación de votos, pasó a ser copiado por los concurrentes. Así que la transformación en la competencia electoral también obligó a los líderes de los partidos tradicionales a comprometerse con la transformación de Uruguay en un régimen de acceso universal, donde el particularismo y la corrupción pasaran a ser situaciones excepcionales.<sup>572</sup>

---

<sup>568</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 74.

<sup>569</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *Op cit.*, pp. 74-76.

<sup>570</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>571</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *Op cit.*, p. 58.

<sup>572</sup> *Ibid.*, p. 59.

La respuesta uruguaya a la crisis, por medio de una efectiva competencia electoral, generó una fuerza política con una oferta programática exitosa, así que los partidos antiguos se apresuraron a adaptarse a la competencia con el objetivo de demostrar al electorado su capacidad de gobernar también de manera eficiente, generándose, así, un ciclo virtuoso.<sup>573</sup>

Este proceso de cambio solo fue posible en función de un sistema de competencia política y electoral altamente institucionalizado y eficaz, clave de esta transformación política que, Mungiu-Pippidi subraya bien, es una causa, y no un efecto, del proceso de reforma uruguayo.<sup>574</sup>

El caso uruguayo muestra cómo las prácticas particularistas pueden ser superadas por medio de un sistema de partidos institucionalizado que puede adaptar sus estrategias electorales cuando surge una crisis económica e institucional. El efecto conjunto de una crisis y un nuevo rival político crearán incentivos para que la elite partidista detuviera las prácticas clientelistas empezando, así, un nuevo ciclo.

Ese ciclo ha formado, por lo tanto, un régimen de acceso universal, donde el particularismo y la corrupción pasarán a ser situaciones excepcionales, lo que ha generado, a lo largo de las décadas, una baja tolerancia social a la corrupción. Ese conjunto de circunstancias ha producido un ambiente de probidad administrativa y competencia política, raros en la región, con buenos resultados en términos de corrupción percibida.

Así que no hace falta, en el caso uruguayo, la estructuración de un sistema anticorrupción y de regulación de la financiación privada más complejos, cuando la probidad administrativa y la integridad electoral ya se hacen presentes, fruto de las circunstancias históricas y políticas que se han narrado.

El caso chileno, aunque tenga un sistema de media-alta ‘capacidad’, presenta resultados positivos en términos de percepción de la corrupción más allá de sus circunstancias institucionales, comparado con los demás países planteados. Es decir, aunque tenga un diseño regulatorio próximo a países como Brasil, Argentina y Colombia, presenta resultados proporcionalmente superiores tratándose de corrupción percibida.

---

<sup>573</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *Op cit.*, p. 79.

<sup>574</sup> *Ibid.*, p. 76.

En este sentido, Chile es también un *outlier*, aunque está muy próximo de la línea de tendencia que demuestra una casi correlación entre la capacidad del SACP+SFP y la corrupción percibida.

Así como en Uruguay, Chile tenía un sistema basado en el clientelismo donde los partidos intentaban controlar determinados servicios de la administración pública dependiendo del potencial electoral que les pudieran otorgar en la prestación de servicios sociales. Además, los partidos buscaban apoyo de grupos de interés con recursos a cambio de acceso a la formulación de políticas públicas maximizando el *rent-seeking* de esos grupos.<sup>575</sup>

Un sistema de partidos altamente competitivo surgió en Chile, en la década de 1930, lo que contribuyó a movilizar y canalizar crecientes olas de participación política.<sup>576</sup>

Los primeros intentos de racionalizar el funcionamiento de la administración pública chilena se llevaron a cabo en la década de los veinte del siglo pasado.<sup>577</sup> Una institución clave que explica los cambios hacia una baja tolerancia del país a la corrupción y la alta probidad, que se remonta al período de la Constitución de 1925, es la Contraloría General de la República, que se creó en un momento en el que Chile estaba sufriendo una crisis política y una gran demanda popular de anticorrupción, que se presentó en forma de demandas igualitarias y antiprivilegios.<sup>578</sup>

Años después, cuando tomó el poder, la Junta Militar cerró el Congreso, la Instancia Electoral y muchas otras agencias gubernamentales. Sin embargo, el régimen autoritario no intervino en la Corte Suprema ni en la Contraloría General de la República.<sup>579</sup>

Además, el régimen militar estableció una fuerte reducción del Estado según el modelo neoliberal de la Escuela de Chicago, lo que debilitó las bases del clientelismo tradicional chileno (por lo menos en la forma como era practicado) y obligó a los

---

<sup>575</sup> REHREN, Alfredo. *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Documento de Trabajo, v. 305, 2000, p. 14.

<sup>576</sup> VALENZUELA, Arturo; VALENZUELA, J. Samuel. *Los orígenes de la democracia: Reflexiones teóricas sobre el caso de Chile*. En Estudios Públicos n. 12, 1983, pp. 5-39. pp. 15-20.

<sup>577</sup> REHREN, Alfredo. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>578</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Op. cit.*, p. 269.

<sup>579</sup> *Ibid.*, p. 270.

partidos a buscar nuevas formas de legitimación y a construir una nueva racionalidad política.<sup>580</sup>

La clase política pasó a reconstruir nuevas bases de apoyo sobre la plataforma de una burocracia reducida, más eficiente e independiente. Con menos recursos para alimentar las redes clientelares, el apoyo político pasó a depender más de medidas universalistas, del impacto de equilibrios macroeconómicos y de una justa y efectiva distribución de bienes y servicios públicos. La burocracia deja de ser un instrumento de percepción y distribución de beneficios particularizados para ser una herramienta de implementación de políticas públicas universalista y de calidad.<sup>581</sup>

Una vez que se restableció la democracia a finales de los años 80 la Contraloría adquirió aún más independencia y ha ejercido activamente su mandato para revisar las decisiones administrativas tomadas por diferentes agencias gubernamentales y para supervisar que el gasto del gobierno cumpla con las regulaciones y las asignaciones presupuestarias.<sup>582</sup>

El Contralor General de la República es designado por un período de 8 años por el presidente, con acuerdo del Senado, y solamente por este puede ser removido. Aunque tal modelo suponga negociación política, aún ofrece mayores garantías de independencia, tanto que Agustín Ferraro, analizando métodos y casos exitosos de administración pública en Iberoamérica, estima la Contraloría General de la República de Chile como un modelo de agencia independiente que debe ser seguido no solo en Sudamérica, sino en todo el contexto iberoamericano.<sup>583</sup>

Asimismo, una reforma judicial que comenzó a finales de la década de 1990 y fue plenamente completada en 2005 también ha tenido consecuencias positivas en la lucha contra la corrupción. La reforma creó una fiscalía independiente para reemplazar el antiguo sistema en el que el poder judicial estaba a cargo de investigar las irregularidades penales y hacer justicia. La creación de una Fiscalía Nacional fue recibida con cierta resistencia por parte de la élite política que temía el surgimiento de un poder sin control que pudiera atacar a las autoridades electas bajo un discurso aparente de investigación de irregularidades.<sup>584</sup>

---

<sup>580</sup> VALLEJOS, Rolando Eugenio Alvarez. VALLEJOS, Rolando Eugenio Alvarez. *A nova política no Chile pós-ditatorial: Passividade cidadã ou clientelismo popular?(1990-1996)*. En *Estudos Ibero-Americanos*, v. 40, n. 1, 2014, p. 173-177.

<sup>581</sup> REHREN, Alfredo. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>582</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Op. cit.*, p. 274.

<sup>583</sup> FERRARO, Agustín (Ed.). *Op. cit.*, p. 140.

<sup>584</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Op. cit.*, p. 276.

La Fiscalía Nacional Económica, encargada de salvaguardar la competencia leal, y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, encargado de pronunciarse sobre asuntos antimonopolio, son dos organizaciones cuyos poderes y atribuciones se han ampliado en los últimos años y cuyas investigaciones y resoluciones sobre prácticas oligopolísticas han revelado una peculiar corrupción solo posible en el contexto chileno.<sup>585</sup>

La actuación de esos dos órganos independientes para perseguir la competencia desleal y proteger los derechos de los consumidores es una clara indicación de solidez institucional, importante en un país donde las atribuciones del Estado en la provisión de servicios y comodidades públicas, como la educación, la salud, la vivienda o el transporte, hace que el sector privado sea el principal proveedor de muchos beneficios públicos, aunque, como se ha dicho, con amparo gubernamental.<sup>586</sup>

El reto en Chile, considerando sus peculiaridades, es garantizar la libre competencia, luchar contra la fijación de precios y *market share*, lo que viene alimentando la percepción de corrupción y tráfico de influencia entre los políticos que han protegido esas prácticas de competencia desleal.<sup>587</sup>

Además, el creciente poder de la prensa y la naturaleza más pluralista de los medios de comunicación y la creciente influencia de las redes sociales también ha tenido efectos positivos en la consolidación de una cultura de intolerancia a la corrupción en Chile. El crecimiento de las OSC que sirven como vigilantes para combatir la corrupción también resultó ser eficiente en el descubrimiento de más escándalos de corrupción y una mayor difusión en los medios de comunicación social de los escándalos de corrupción que involucran a funcionarios públicos.

Para ilustrar esto, el caso Caval ejemplifica bien el rol concertado de las instituciones independientes chilenas, tales como la Fiscalía, las OSC y la prensa. En febrero de 2015 la revista chilena 'Qué Pasa' publicó que la empresa Caval Limitada, que tenía como socia a Natalia Compagnon, nuera de la entonces presidenta Michelle Bachelet, había recibido un crédito de cerca de 8 millones de euros por parte del Banco de Chile, por medio de tráfico de influencia. Además, esos recursos serían utilizados

---

<sup>585</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina, *Op cit.*, p. 274.

<sup>586</sup> *Ibid.*, p. 277.

<sup>587</sup> REHREN, Alfredo. *Op. cit.*, p. 16.

para especulación inmobiliaria en Machalí, tras cambios en el plan regulador del área en favor del proyecto de especulación.<sup>588</sup>

A su vez, la Fiscalía Nacional formalizó cargos contra la nuera y el hijo de la entonces presidenta en ejercicio de la función, así como contra otros involucrados, políticos, empresarios y funcionarios públicos.<sup>589</sup> Además del ejemplo de independencia de las instituciones que participan del juicio, la ciudadanía chilena también reaccionó al caso, pues el gobierno de Bachelet sufrió una fuerte disminución de popularidad en esta ocasión.<sup>590</sup>

Por otro lado, los partidos chilenos, después de la reapertura democrática, se concienciaron de la necesidad de abandonar las diferencias ideológicas y construir una plataforma común de acuerdo con la demanda universalista de la ciudadanía chilena.<sup>591</sup>

El círculo virtuoso de Chile, que lo convirtió en el país más desarrollado de América del Sur, es fruto de un equilibrio sólido en los últimos 50 años. A este equilibrio, la clase política, los nuevos *challengers* y la burocracia independiente aportaron contribuciones, a veces desafiándose unos a otros. El círculo virtuoso provino, sobre todo, de la autonomía y funcionalidad de sus instituciones, especialmente sus agencias de control independientes.<sup>592</sup>

Consecuentemente con esos rasgos peculiares del caso chileno, de los cuales destacamos la independencia de sus instituciones de control, se han sumado a un SACP+SFP de media-alta capacidad (casi de alta capacidad), generando resultados positivos en términos de corrupción percibida desproporcionalmente superiores en comparación con los países de la región de semejante capacidad normativa de lucha contra la corrupción y regulación de la financiación privada.

El caso chileno, comparándolo con las demás experiencias regionales, enseña que las herramientas normativas, por mejor que sean, por sí solas, son incapaces de

---

<sup>588</sup> QUÉ PASA. Santiago: COPESA [2015]. “Un negocio Caval”. Disponible en <<http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-1618-9-un-negocio-caval.shtml/>>. Acceso el 22/11/2019.

<sup>589</sup> QUÉ PASA. Santiago: COPESA [2015]. “Caso Caval: Sebastián Dávalos declaró por casi cuatro horas en calidad de imputado”. Disponible en <<https://www.latercera.com/noticia/caso-caval-sebastian-davalo-declaro-por-casi-cuatro-horas-en-calidad-de-imputado/>>. Acceso el 22/11/2019.

<sup>590</sup> ADN. Santiago: Ibero Americana Radio Chile [2015]. “Cadem: Un 54% dice que gobierno de Bachelet será recordado por Caso Caval por sobre las reformas”. Disponible en <<https://www.adnradio.cl/noticias/politica/cadem-el-54-cree-que-gobierno-sera-recordado-por-el-caso-caval-mas-que-por-las-reformas/20150420/nota/272713.aspx>>. Acceso el 22/11/2019.

<sup>591</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Op. cit.*, p. 277.

<sup>592</sup> *Ibid.*, p. 272.

generar resultados superiores, si las instituciones que las manejan no disfrutaran de independencia y plena funcionalidad.

Carles Ramió y Miquel Salvador plantean puntillosamente como la debilidad institucional es una deficiencia estructural en la región, que genera graves problemas de gobernabilidad, capital social y corrupción.<sup>593</sup>

Así que Uruguay y Chile aportan, desde sus experiencias históricas, importantes lecciones para sus vecinos sudamericanos, sobre todo la importancia de la institucionalización de la competencia partidista y la independencia y funcionalidad de las instituciones de control como motores para moverse desde un modelo particularista hacia el universalismo. Hay que subrayar que los dos países también comparten el hecho de disfrutaren de las clases medias proporcionalmente más amplias de la región, con considerable nivel de educacional.

La competencia partidista y la independencia de las instituciones de control se encuentran en esos países en un punto de vanguardia comparados con los demás países planteados y contribuyen a los superiores resultados en términos de corrupción percibida. En otras palabras, esos dos factores potencializan la funcionalidad y los efectos de un sistema normativo anticorrupción política.

Por consiguiente, los casos demuestran que hay otros factores relacionados con la corrupción política, ajenos a la capacidad normativa de los sistemas regulatorios, que repercuten en los resultados de corrupción percibida.

En el caso chileno, su experiencia, que ha eliminado las redes clientelares en los últimos 50 años, se suma a un sistema regulatorio de financiación privada y de gobernanza de media-alta capacidad, generando, por consiguiente, uno de los mejores resultados regionales en términos de corrupción percibida.

En cuanto al caso uruguayo, la paulatina reducción de las redes clientelares también en la última media década ha producido un ambiente de integridad que antecede a la necesidad de fomentar e implementar un robusto sistema regulatorio de financiación privada y gobernanza, tornándolo menos urgente.

La fuerte institucionalización de la competencia partidista y una ciudadanía informada y exigente han sustituido eficazmente mecanismos complejos, caros y, a veces, asfixiantes de control de financiación privada y corrupción política. Tales rasgos de la política uruguayo, por ejemplo, permiten situaciones delicadas y de riesgo, como

---

<sup>593</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 24.

la previsión de donaciones de empresas, sin que tales relaciones se conviertan en casos de corrupción política.

Ahora bien, con respecto a los datos del análisis microcomparativo, en cuanto a los “Indicadores de regulación de donaciones y gastos electorales”, casi todos los países disfrutaban de una uniformidad en cuanto a las reglas de prohibición de donaciones extranjeras y anónimas. Se ve, además, una tendencia regional de limitación de la aportación de personas jurídicas. En cuanto a los gastos, se ve una uniformización de limitaciones temporales y de montos, aunque cada país tenga diferentes tiempos de campaña. Sin embargo, con excepción de Brasil, los países siguen con un arriesgado déficit regulatorio sobre los gastos relacionados a las campañas digitales, aunque es una realidad cada día más presente en los contextos políticos actuales.

Acerca de los “Indicadores de conductas partidistas premiadas”, tema clave para el rescate de la confianza en los partidos políticos, se ve que los países aún están lejos de los estándares de integridad y transparencia partidistas que podrían contribuir al fortalecimiento y legitimación de las agrupaciones políticas junto a la ciudadanía.

Como punto positivo, Ecuador merece ser referenciado por su previsión de ausencia del secreto bancario de las cuentas partidistas que reciben aportes, mientras que Bolivia y Chile destacan de los demás con una particular preocupación con la legibilidad ciudadana de la contabilidad política. Sin embargo, en términos de integridad, ningún sistema ha dispuesto la exigencia de establecimiento de programas de *compliance*, aunque Chile y Colombia exijan auditorías externas de las cuentas partidistas, lo que es un avance importante.

Los “Indicadores de medidas de control de abuso de poder económico y mediático” apuntan una tendencia regional a evitar la compra de espacios mediáticos por terceros y una mejor distribución de esos espacios entre los contendientes políticos. Sin embargo, con excepción de la evolucionada regulación colombiana en las cuestiones de abuso de relaciones de dependencia para fines políticos, préstamos bancarios para organizaciones políticas y *fake news*, los países planteados presentan baja o ninguna capacidad normativa para tratar tales temas.

Argentina y Chile disfrutaban de los mejores “Indicadores normativos de control de anticorrupción política”. Los países comparten un uniforme abordaje en los temas de criminalización de la corrupción política para las personas naturales y la delincuencia organizada. Con excepción de Ecuador y Paraguay, el tema de la corrupción transnacional ha avanzado en la región bajo un marco uniforme de responsabilización.

Sin embargo, hay espacios para progresos en los temas de la prescripción de la pretensión sancionatoria, reducción de posibilidades de contratación pública sin competencia, *whistleblowing* y regulación de *lobby* y conflictos de intereses, todos temas posibles de evolución en los sistemas planteados.

Los “Indicadores del sistema de cooperación internacional anticorrupción política” revelan que los países, con excepción de Venezuela, reconocen la importancia de los “Equipos Conjuntos de Investigación” como una técnica de cooperación de alto poder de contribución a los esfuerzos de anticorrupción, dada su simplicidad y alta capacidad de reunir informaciones. Por otro lado, se ve una tendencia a constituirse las “Autoridades Centrales” para fines de cooperación internacionales con órganos vinculados al poder ejecutivo (por lo tanto, sin independencia) o sin potestad específica para el combate contra la corrupción.

Los “Indicadores de sanciones por violación a las reglas de financiación política” enseñan que la región tiende a aplicar sanciones pecuniarias y políticas a los involucrados en financiación irregular, mientras que pocos países, Chile, Colombia y Perú, han adoptado la restricción de libertad para todos los involucrados en la financiación política ilegal.

El análisis microcomparativo enseña, además, que muchas de las normas analizadas son novedosas en los sistemas planteados, alterados de forma profunda desde 2015, en mucho, como una reacción legislativa al caso Odebrecht. Es una estrategia habitual de la clase política reaccionar ante la opinión pública, muchas veces, como se ha dicho, por medio de una ‘legislación-coartada’.<sup>594</sup>

Argentina, por ejemplo, tras los efectos del escándalo, fue muy rápida y eficaz en producir una respuesta legislativa ante la demanda popular contra la corrupción política y en el rescate de la credibilidad de las instituciones democráticas.

Por ejemplo, en 2016 dictó la Ley 27.319, con respecto a los delitos complejos, y el Decreto 1.184, que proporciona a los órganos de seguridad, como las fuerzas policiales y la Fiscalía, herramientas y facultades necesarias para investigación, prevención y lucha de los delitos complejos, regulando importantes técnicas para el combate contra la corrupción, como el agente revelador, el informante, la entrega vigilada y la prórroga de jurisdicción. En el mismo año, con la Ley 27.304, el sistema pasó a adoptar otra herramienta esencial para el combate contra la corrupción, el

---

<sup>594</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Op. Cit.*, p. 39.

régimen del arrepentido, que permite reducir la pena a personas que participaron de un delito, si dan información que ayuda en la investigación de corrupción. En 2017 el sistema argentino logró, por la Ley 27.401, un nuevo régimen de responsabilidad penal para las personas jurídicas por delitos cometidos contra la administración pública y por cohecho transnacional. En el presente, el Congreso de la Nación debate, además, como se ha dicho, el Proyecto de Ley 5228-D-2018, que busca establecer un mecanismo de defensa contra las *fake news*.

Así que, es importante subrayar que Argentina fue uno de los pocos países sudamericanos que mejoraron en términos de corrupción percibida, de acuerdo en el *Index – CPI* de TI, en relación con los años 2017 y 2018, como ya se ha señalado en el Capítulo anterior.

A su vez, Bolivia también reaccionó al escándalo, aunque más tímidamente. En 2018 dictó la Ley 1.096 con importantes cambios en las reglas de financiación de la política y sanciones por incumplimiento.

Brasil, fuertemente abalado por los efectos del caso Odebrecht, en medio de una crisis política sin precedentes en su historia contemporánea, también presentó respuestas legislativas ante una ciudadanía encrespada. Como el caso ya era público en 2012, en 2013 se presentaron las primeras modificaciones, con las Leyes 12.846, de responsabilización de la persona jurídica por corrupción; 12.813, que dispone sobre situaciones de conflicto de intereses, y 12.850, que crea un régimen de colaboración eficaz. En 2018 el Decreto Legislativo 162/2018 aprobó en el plan interno el texto del Acuerdo Marco para formación de ECI y dictó la Ley 13.608, con respecto a *whistleblowing*.

En Chile, aunque el caso Odebrecht no ha tenido mucha repercusión, el caso Caval produjo los mismos efectos ante la ciudadanía experimentados en los países vecinos. Como se ha dicho, ante la pérdida de popularidad y confianza en el gobierno, este reaccionó con la aprobación de la Ley 20.900/2016, declaradamente con el propósito de fortalecer y transparentar la Democracia; la Ley 20.880/2016, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, y la Ley n. 21.121/ 2018, que modificó el Código Penal y otras normas legales para perfeccionar la prevención, detección y persecución de la corrupción.

Colombia, con el gobierno afectado por el caso Odebrecht, se apresuró en dictar la Ley 1.778/2016, sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por corrupción transnacional; la Ley 1.864/2017, de protección a los mecanismos de participación

democrática, y la Ley 1.908/2018, de fortalecimiento de la investigación y persecución de organizaciones criminales.

En cuanto a Perú, uno de los países de la región más afectado, como se ha visto, reaccionó con la Ley 30.689/2017, que ha modificado la Ley de Organizaciones Políticas y la Ley de Contrataciones del Estado con la finalidad de prevenir actos de corrupción y clientelismo; con la Ley 30.424/2017, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional; y, más relevante desde el punto de vista simbólico, el 9 de octubre de 2016 se publicó la Ley 30.506, “Ley que delega en el Poder Ejecutivo la Facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.”.

Más tímidos a la hora de presentar respuestas legislativas ante la ciudadanía, Ecuador reaccionó en 2016 con la Ley de Presentación y Control de Declaraciones Patrimoniales Juradas y Paraguay, a su vez, alteró el Código Electoral en 2018 para mejorar la regulación del tema de las donaciones ilícitas.

Como resultado, se percibe, en los últimos cinco años, una clara expansión en la capacidad normativa de los ordenamientos estudiados hacia una regulación de la financiación privada de la política más controlada, aunque no necesariamente más transparente, de acuerdo con los indicadores mencionados.

Esa peculiaridad, es decir, la oferta de herramientas anticorrupción y de control de financiación privada no acompañada de medidas de transparencia arrojan dudas sobre la intención real del legislador, de acuerdo con las reflexiones sobre ‘legislación-coartada’ debatidas en el Capítulo anterior.

Concluimos, de todo lo que se ha dicho, que los sistemas regionales son heterogéneos, varían desde una baja capacidad hasta una media-alta capacidad, todos en una tendencia de expansión y uniformización de sus sistemas de combate a la corrupción política, en respuesta a demandas sociales.

Esa tendencia es fruto de la creciente información de la sociedad y de la consecuente ola de insatisfacción que todavía se encuentra en la región en contra de las estrategias políticas particularistas y corruptas. La propensión de uniformización se debe a los compromisos internacionales asumidos por los países planteados que, entre otras finalidades, exigen la adopción, en sus sistemas jurídicos internos, de los mejores estándares normativos en términos de control y gobernanza.

Además, la crisis económica y fiscal que todavía fustiga la región implicará la renegociación de deudas externas, como se ve en el caso argentino (2019), y la (re)intervención de bancos internacionales de fomento que, para aprobar proyectos de ayuda y desarrollo, exigen la adopción de cambios de gobernanza y resultados que contribuyen a los esfuerzos anticorrupción.

Finalmente, la experiencia uruguaya enseña que la expansión normativa puede generar resultados aún más vigorosos en términos de corrupción percibida si va acompañada de un modelo institucionalizado de competencia electoral más efectivo, sobre todo en los casos de bipartidarismo, como Bolivia, y multipartidarismo limitado, como Perú y Ecuador.

La experiencia chilena, a su vez, ilustra como la independencia y la buena funcionalidad de las instituciones de control, asociada a una capacidad normativa vigorosa, puede alcanzar resultados superiores. Eso se ve comparándose con los países vecinos donde actúan instituciones débiles, aunque con un buen arsenal normativo disponible.

La clave para resultados superiores está en la conjunción de los tres elementos: competencia electoral, independencia y funcionalidad de las instituciones de control y sistemas normativos de alta capacidad.

La competencia y equidad electoral genera y mantiene instituciones fuertes y, a su vez, estas instituciones fuertes que manejen sistemas normativos de alta capacidad generarán buenos resultados en la lucha contra la corrupción, una ciudadanía más exigente e intolerante a estrategias particularistas y un ambiente electoral más limpio y competitivo.

Este fue el análisis microcomparativo propuesto y emprendido entre los sistemas planteados, de acuerdo con los ordenamientos vigentes.

En el próximo capítulo veremos los caminos normativos y extranormativos y los roles de los actores institucionales que pueden seguir hacia un modelo perfeccionado de financiación de la democracia y legitimación de la política, que encaje mejor en las complejas relaciones entre dinero, acceso al poder y probidad en la toma de decisión y gestión de la cosa pública.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ESTRUCTURACIÓN DE UNA ARQUITECTÓNICA DE LA INTEGRIDAD POLÍTICA SUDAMERICANA**

En los capítulos anteriores, hemos visto, primero, desde casos concretos y elementos teóricos, cómo la corrupción política domina el contexto y las praxis política, electoral y burocrática de los países sudamericanos. Después, hemos visto el estado y la capacidad de los sistemas normativos regulatorios de la financiación de la política y de los marcos jurídicos anticorrupción de estos mismos países, con dos importantes conclusiones. En primer lugar, que sus marcos jurídico-regulatorios todavía están lejos de una actuación institucional que sea capaz de enfrentarse eficientemente a los retos de la gran corrupción que se ve en estos sistemas. En segundo lugar, que, además de la baja capacidad institucional, aún hace falta que sean complementados por otras variables que impactan positivamente en la percepción de la corrupción observada en los países de la región que disfrutaban de mejores resultados en términos de percepción de la corrupción, Chile y Uruguay.

En este capítulo, daremos las últimas pasadas hacia la proposición de soluciones para los factores de deslegitimación política de la región, es decir, la edificación de una superestructura institucional más eficiente y regionalmente integrada ante la corrupción política. En otras palabras, en este apartado estableceremos los objetivos que buscamos alcanzar; diseñaremos la arquitectura institucional de integridad política, propondremos los roles a ser desempeñados por los actores institucionales y, finalmente, planificaremos la estrategia de su implementación.

La arquitectónica es la “arte de los sistemas”, donde una unidad de conocimientos, formas y propósitos, por medio de la razón, se estructuran para formar un sistema más amplio<sup>595</sup>. Aquí, en este último capítulo, como se ha dicho, buscaremos estructurar y movilizar sistemas institucionales, es decir, sistemas normativos y organizaciones públicas y privadas con potestad para actuar en el sistema político, con el propósito de controlar regionalmente el flujo del dinero privado en la política y evitar estrategias de captura y corrupción políticas, incluso transnacionales.

---

<sup>595</sup> ÁVILA, Alfonso Del Palacio. *El desarrollo moderno de la filosofía de la ciencia (1890-2000)*. En *Revista Crítica*, v. 44, n. 132, 2012, pp. 120-103.

Para comprender un esquema arquitectónico hay que entender el esbozo y la división del todo en sus partes, a partir de una idea apriorística. Haciendo una analogía con la edificación de un predio, el “predio” es nuestro objetivo, es decir, la edificación de una superestructura institucional, regional, de control de los factores de deslegitimación, especialmente del dinero privado en la política, realmente capaz de evitar estrategias de captura y gran corrupción. La arquitectónica aquí planteada es nuestro «proyecto de edificación», mientras que las instituciones, entendidas objetivamente como las “reglas del juego” y, subjetivamente, como las organizaciones que las manejan, son los “materiales” y las “herramientas” con que construiremos nuestro objetivo. La arquitectónica de esos sistemas, de esas infraestructuras éticas, formarán la superestructura de integridad política planteada.<sup>596</sup>

Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez apuntan que la formulación de políticas anticorrupción exige un diseño interinstitucional y holístico, involucrando en el diseño al poder ejecutivo, legislativo, judicial, los partidos, los movimientos políticos, la ciudadanía y el sector privado, sancionando duramente no solo a los agentes públicos, sino a los corruptores, es decir, los operadores económicos esenciales en las estrategias corruptivas. El planteamiento de los autores, además, incluye específicamente los medios de comunicación, que deben mantener una postura de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz.<sup>597</sup>

Para Jeremy Pope, que también adopta un abordaje holístico, de acuerdo con lo que hemos planteado, un sistema de integridad se funda sobre los siguientes pilares: voluntad política de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y subvenciones; un parlamento activo en la promoción de la buena gobernanza y el combate contra la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control financiero; partidos políticos comprometidos con la lucha contra la corrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente, imparcial y competente en la lucha anticorrupción; un sistema de defensa de garantías y derechos transindividuales, tales como fiscalías o defensorías del pueblo, frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central de lucha contra la corrupción; medios de comunicación

---

<sup>596</sup> CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, pp. 39-44.

<sup>597</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos, 2015, p. 321.

independientes que sean parte de los esfuerzos; una sociedad civil informada, crítica y con autonomía moral para implicarse en la lucha contra la corrupción y un sector empresarial que se disponga a actuar con honestidad y a co-autorregular sus conductas.<sup>598</sup>

Para el autor, en lo que se refiere a los actores institucionales, cada uno de esos pilares funciona de acuerdo con las siguientes dimensiones: capacidad general de funcionamiento de los actores institucionales; gobernabilidad interna en términos de integridad, transparencia y *accountability*; su desempeño en el manejo y sumisión a las instituciones y su papel en la contribución a la integridad general del sistema de integridad.<sup>599</sup>

Así, es esencial establecer un objetivo muy claro que buscamos alcanzar, lo que es necesario para la conformación de una arquitectónica por medio de un proceso de unicidad de sistemas. Así, concretamente, nuestro objetivo es erigir un macrosistema regional, compuesto por subsistemas nacionales cooperativos, que contengan infraestructuras regulatorias de financiación privada de la política y de control de la corrupción política de alta capacidad, holísticos, que contemplen situaciones desde antes de las elecciones hasta después de los gobiernos, con órganos públicos funcionales e independientes encargados de esos temas, todo bajo un sistema electoral de alta competitividad.

Establecido el objetivo vamos a los pasos siguientes para alcanzarlo. Los pasos siguientes son establecer los nuevos diseños y roles institucionales y la estrategia de implementación, lo que es, en su conjunto, nuestro “plan de edificación”. Esos pasos serán dados, primero, desde un enfoque institucional, jurídico-normativo, es decir, por medio de las “reglas del juego” y, después, a partir de los “jugadores”, o sea, de los órganos y actores institucionales públicos y privados que manejan y están bajo los marcos jurídico-regulatorios destinados a reglar la vida política, especialmente su financiación, su integridad y su relación con los gobiernos.

Ese abordaje se deriva del hecho que involucrar a los destinatarios, intérpretes y aplicadores del marco jurídico es algo esencial para que ello no se convierta en *flatus vocis*, así que es esencial estudiar los comportamientos de esos agentes ante los marcos legales y cuáles son las posturas que les son esperadas. Eso es necesario, pues, para la

---

<sup>598</sup> POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Berlin: Transparency International, 2000, pp. 29-31.

<sup>599</sup> *Ibid.*, p. 33.

realización del derecho fundamental a una administración proba a través de la buena gobernanza, libre de la influencia perniciosa del dinero en la política, más allá de reglas claras y eficientes, es esencial la envoltura y la participación de las empresas, de los medios de comunicación, de los partidos políticos, de las entidades no gubernamentales que se dedican al tema y, sustancialmente, de la ciudadanía.<sup>600</sup>

Por lo que se refiere a la estrategia de implementación, es decir, de las reformas hacia la arquitectónica aquí planteada, ese tema será específicamente tratado de acuerdo con los roles instituciones y de los actores institucionales oportunos, sin embargo, algunas reflexiones más generales se imponen desde ya.

José Antonio Alonso apunta caminos universales para las reformas, desde que haya en la sociedad un real deseo por los cambios. La estrategia del autor pasa por la identificación de espacios de corrupción y de estrangulamientos de políticas anticorrupción; identificación de sectores sociales favorables a la agenda anticorrupción; búsqueda de apoyo a las capacidades del Estado para combatir la corrupción; mejora de la gestión pública y otorgar voz y apoyo a los sectores sociales que reclaman avances contra la corrupción.<sup>601</sup>

Rafael Jiménez Asensio, a su vez, de una manera complementaria al planteamiento de Alonso, habla de la construcción de un sistema de gobernanza ética, desde una ética institucional, encuadrado en un marco de buen gobierno y siempre presente en una política de integridad<sup>602</sup>.

La política de integridad tendría como base un marco normativo aliado con espacios de autorregulación de actores institucionales privados. Las líneas de esa política de integridad se desarrollarían por medio de una infraestructura ética básica para ser instalada en los actores institucionales y la generación de un clima ético, para la legitimación de la política de integridad a los ojos de la ciudadanía.<sup>603</sup>

Asensio habla en tres elementos esenciales a una estrategia de reforma institucional: primero, un marco-legal reglamentario, pues la integridad se persigue prioritariamente, no exclusivamente, a través de “sistemas jurídico-normativos” y por

---

<sup>600</sup> RHODES, Roderick A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Philadelphia: Open University Press, 1997, pp. 29.

<sup>601</sup> ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura. Corrupción, cohesión social y desarrollo: El caso de Iberoamérica*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 174-176.

<sup>602</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2017, p.38

<sup>603</sup> *Ibid.*, p. 39.

medio de su estructura institucional (reglas y herramientas) y organizativa (actores institucionales que las manejan) para garantizar su aplicación, es decir: control, *whistleblowing*, proceso judicial con medidas cautelares, tiempo razonable, amplia defensa, ejecución de las medidas punitivas y policía, fiscalía, contraloría, sistema judicial.<sup>604</sup>

El segundo elemento, derivado del marco legal reglamentario, es un sistema de seguimiento y detección de fallas de integridad, incluso con modalidades de alertas tempranas, también formado por estructuras institucionales y organizativas, es decir, reglas/herramientas y autoridades que las manejan, como las declaraciones de bienes, incompatibilidades y, una vez más, policía, fiscalía, agencias anticorrupción de control interno y externo.<sup>605</sup>

El tercer elemento es la instauración de sistemas de autorregulación institucional, para todos los actores que, directa o indirectamente, están involucrados con temas de interés público.<sup>606</sup>

Alineándose con los autores anteriores, Villoria también propone una reforma que se base en las instituciones, desde tres líneas de actuación. Primero, debe haber un enfoque en la calidad de las instituciones, es decir, las instituciones deben ser bien diseñadas para generar los incentivos necesarios a los cambios. Segundo, las instituciones deben ser consideradas en sus aspectos formales e informales y que el éxito del proceso depende no solo de las normas, sino también de los procesos y los órganos encargados de llevarlos correctamente. Tercero, ese conjunto institucional, que comporta reglas, herramientas y autoridades que las manejan, debe ser diseñado de forma holística, para integrar transparencia, *accountability*, imparcialidad, participación ciudadana, etc.<sup>607</sup>

Además, una importante reflexión señala Villoria al advertir que unas respuestas basadas en reformas institucionales pueden ser insuficientes en países con altos niveles de corrupción y clientelismo. Sin embargo, los cambios son necesarios y, a medio plazo, generan cambios en la percepción de modo a permitir saltos hacia un ciclo virtuoso.<sup>608</sup>

Hay, además, en el ámbito de la estrategia, que optar por movilizar los cambios por medio del poder político o por medio del consenso, aunque puedan ser combinados.

---

<sup>604</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.*, pp. 58-60.

<sup>605</sup> *Ibid.*, pp. 58-60.

<sup>606</sup> *Ibid.*, pp. 59-60.

<sup>607</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, p. 316.

<sup>608</sup> *Ibid.*, p. 316.

Para ello es importante identificar los actores resistentes y favorables a la reforma y elegir a quién forzar a aceptar los costes y consecuencias de la misma.<sup>609</sup>

Además de la identificación de los aliados y de los resistentes a la reforma, otro punto esencial es identificar el momento político adecuado. Susan Rose-Ackerman apunta que la oportunidad para las reformas puede ser influida por un escándalo con amplia cobertura mediática o una crisis económica. Ambos factores, indubitablemente, están presentes en toda la región. Estos eventos no siempre pueden llevar a un cambio constructivo y son costosos por sí mismos, pero contribuyen a la formación de una coalición en favor de las reformas.<sup>610</sup>

Así, una crisis económica puede actuar lo mismo que un gran escándalo para impulsar una reforma y ponerla como prioridad. Aunque una crisis económica no tiene una relación directa demostrable con la corrupción, en los países que el sistema público fiscal y la rentabilidad de los negocios han sido minados por la corrupción, sobre todo en términos de recaudación y contratación pública, las crisis han impulsado políticas anticorrupción, ajustes políticos y macroeconómicos. Como resultado, el actual contexto de crisis económica, que retroalimenta las crisis políticas e institucionales, vívidamente presentes en la región, puede ser utilizado para empujar hacia el cambio a actores públicos y privados resistentes o igualmente a una sociedad refractaria.<sup>611</sup>

Con respecto a esos actores, es importante subrayar que el proceso de reforma es más fácil si los grupos empresariales internos y externos creen que se benefician de una reducción de la corrupción.<sup>612</sup> Además, una prensa libre y una educación ciudadana que promueva una visión más comprendida y crítica de la política, también con enfoque en la percepción de la corrupción y del clientelismo, garantizan un mayor rechazo social y fomentan la *accountability* vertical.<sup>613</sup>

También es importante acentuar que, en estrategias reformistas con base en perfeccionamiento institucional, tal como planteamos, al diseñarse sistemas institucionales, es necesario prestar atención al hecho de que los esfuerzos normativos anticorrupción meramente retóricos no hacen más que redefinir estrategias sobre cómo comprar influencia política y cómo reiniciar proyectos de corrupción política. Las

---

<sup>609</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Op cit.*, p. 272.

<sup>610</sup> *Ibid.*, p. 273.

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 291.

<sup>612</sup> *Ibid.*, p. 305.

<sup>613</sup> HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton. *Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach*. En *The Journal of Politics*, v. 74, n. 3, 2012, p. 741.

reformas deben ir más allá de la incorporación de más regulaciones, más prohibiciones, y actuar a través de una visión amplia de todos los actores involucrados y que pueden contribuir al entorno de integridad: órganos de la administración públicas, órganos públicos de control, órganos electorales, partidos políticos, mercado, medios de comunicación, ciudadanía, tercer sector.<sup>614</sup>

Todos esos caminos arriba mencionados, *mutatis mutandis*, orientarán en alguna medida la estrategia que será planteada en este trabajo.

Ahora bien, para enfrentarse a los factores de deslegitimación política planteados, por medio de la edificación de una superestructura regional de integridad política, proponemos, con la envoltura y participación concertada de todos los actores institucionales, el establecimiento de un marco regulatorio comprensivo, de larga capacidad, de acuerdo con las tres dimensiones formuladas anteriormente, es decir, un marco normativo extenso, profundo y cooperativo. Proponemos, además, de acuerdo con ese marco regulatorio de alta capacidad, un efectivo multipartidismo y competencia entre las fuerzas políticas establecidas en los sistemas políticos de cada país y, finalmente, una auténtica independencia de las instituciones encargadas del control del dinero en la política y de la lucha contra la corrupción. Eso es lo que trataremos en este último capítulo.

Como se ha dicho, y será aquí profundizado, las normas que componen los específicos sistemas electoral, administrativo, penal, financiero, etc., todas con el objetivo común de inmunizar los procesos de decisión pública contra intereses perniciosos, deben ser comprendidos en clave de un sistema único, holístico, de modo que sea interpretado sistemáticamente, de acuerdo con una “arquitectónica” de la integridad en términos político-administrativos. Esos conjuntos normativos (electoral, administrativo, penal, etc.), muchas veces estancos entre ellos, deben convertirse en un todo a través de un esfuerzo del intérprete-aplicador para promover una unidad sistémica, es decir, un trabajo interpretativo hacia la ‘arquitectura’, un elemento metodológico que confiere unidad a un conjunto de elementos<sup>615</sup>. La ‘arquitectura’ surge con “la afinidad de las partes y su derivación de un único fin supremo interno, que es lo que primero hace posible el todo”.<sup>616</sup>

---

<sup>614</sup> SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *El Poder de la Transparencia: Nueve Derrotas a la Opacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 105-106.

<sup>615</sup> FIGUEIREDO, Vinicius. *Kant & A Crítica da Razão Pura*. São paulo: Jorge Zahar, 2009, p.39.

<sup>616</sup> *Ibid.*, p. 44.

Como resultado, las normas de financiación privada y de lucha contra la corrupción, aunque concebidas aisladamente, conforman, de hecho, un sistema jurídico indiviso, cuyo “único fin supremo interno”<sup>617</sup> es evitar que grupos específicos controlen, por medio del uso inmoderado de su poder financiero, la conducción de la *res publica* en desacuerdo con los intereses generales. Esa finalidad debería estar positivadas en todas las constituciones de la región, como el “primero que hace posible el todo”.<sup>618</sup> Esa idea de integridad política como principio rector y hermenéutico del sistema político, es decir, el “primero que hace posible el todo”, será abordada y profundizada específicamente más adelante.

Ese sistema regional de integridad política, concebido como una superestructura institucional única, está compuesto por infraestructuras de reglas de financiación privada de la política y de gobernanza con un enfoque anticorrupción y tales reglas se tocan y se intercambian mutuamente, en una dinámica intersistemas muy bien explicada por Edgar Morin, desde una arquitectura de sistemas que se construyen “unos sobre otros, entre sí, unos contra otros, implicando unos a otros e imbricando unos a otros, con un gran juego de fluidos de microsistemas circulando, flotando, envolviendo las arquitecturas de sistemas”.<sup>619</sup>

Es a partir del análisis de los elementos que componen un sistema de integridad político-administrativo que se concluye con la autonomía del sistema como tal, como una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que solo pueden definirse en relación entre sí según el lugar que ocupan en este conjunto.<sup>620</sup>

En efecto, es evidente la interrelación, organización y totalidad que existe al analizarse las reglas que tratan de financiación privada, sus prohibiciones, límites, los controles de gastos y rendiciones de cuentas ordinarias y electorales; las reglas que tratan de transparencia e integridad partidistas; las reglas que tratan de contratación pública, gestión y conflictos de intereses en la administración pública; las reglas para rendición de cuentas de gestión y de gobierno; las reglas de control patrimonial de los funcionarios públicos, la penalización de la corrupción pública, de la corrupción transnacional; las reglas de cooperación jurídica internacional para el combate de la corrupción; *etc.*

---

<sup>617</sup> FIGUEIREDO, Vinicius. *Op. cit.*, p. 48.

<sup>618</sup> *Ibid.*, 49.

<sup>619</sup> MORIN, Edgar. *O Método*. São Paulo: Publicações Europa-América, 2001, pág. 97.

<sup>620</sup> MORIN, Edgar. *Ob. cit.*, p. 101.

Como se ha dicho, la regla primera “que hace posible el todo”<sup>621</sup> debería estar positivada expresamente en todas las constituciones de la región, es decir, establecer en las constituciones de la región cánones hermenéuticos que orientarían la interpretación de ese sistema de integridad político-administrativo.

Por lo tanto, la edificación de una arquitectónica regional de integridad política depende de la estructuración de un sistema de control de la financiación privada y lucha contra la corrupción comprendidos en clave de unicidad, con los rasgos generales ya planteados, y adelante profundizados, al lado de actores institucionales dispuestos a entronizarlos, respetarlos, manejarlos y cooperar entre sí.

Comprendido los objetivos de este último capítulo, empezaremos hablando del rol de las instituciones o, como se ha dicho, de las “reglas de juego” relacionadas con la edificación de la arquitectura de la integridad política sea antes, durante o después de los gobiernos.

Después, pasaremos al examen de los roles de los actores institucionales, es decir, todos los agentes públicos o privados que se relacionan con el sistema normativo que regula la financiación política o que trata del tema de la corrupción política también antes, durante y después de los gobiernos. Aquí, separadamente, analizaremos la actuación de los gobiernos y sus burocracias, de los partidos políticos, de los mercados y de los medios de comunicación y, finalmente y más importante, de la ciudadanía.

## **I. EL ROL DE LAS INSTITUCIONES**

En el Capítulo 2 hemos visto las opciones institucionales y regulatorias recomendadas por organismos internacionales o propuestas por la literatura que se dedica al tema, que ofrecen mejores respuestas en términos de control del dinero en la política y lucha contra la corrupción, y las regulaciones practicadas por los países sudamericanos. Hemos visto, además, que los sistemas regulatorios sudamericanos tienen una media o baja capacidad normativa y, aunque tuvieran sistemas más capaces, hemos apreciado, asimismo, que sistemas normativos de alta capacidad, por sí solos, son insuficientes para atacar la captura y corrupción política por medio de las finanzas políticas.

---

<sup>621</sup> MORIN, Edgar. *Ob. cit.*, p. 622.

En este subapartado profundizaremos en el análisis del diseño formal-institucional para el control del dinero en la política, más adecuado a las vicisitudes de la región, sin incurrir en repeticiones innecesarias.

Las instituciones, como se ha dicho, es un término polisémico, así que, aquí, las comprenderemos, de acuerdo con North<sup>622</sup>, como las “reglas de juego” que moldean la interacción humana en una sociedad. En otras palabras, son las reglas formales o informales que incentivan o desincentivan comportamientos y que estructuran intercambios políticos y económicos.

Montesquieu<sup>623</sup>, ya en su tiempo, apuntaba que, para el desarrollo de las naciones, son determinantes las instituciones, esenciales en la medida que priman o penalizan unos comportamientos frente a otros. Así que esta solución del pasado sigue vigente en la actualidad.

Pippa Norris, a su vez, establece importantes marcos orientadores para reformas de sistemas de financiación política que se planteen con base en los siguientes principios normativos: la calidad de la gobernanza democrática, con énfasis en regulaciones que promuevan competencia partidista, integridad electoral, principios de transparencia y divulgación y fomento de la participación ciudadana.<sup>624</sup>

La autora asevera, de acuerdo con el contexto de cada país de cada sistema a ser perfeccionado, la importancia de la propuesta reformista para mantener un equilibrio entre esos principios normativos, de manera que ninguno pueda ser fortalecido debilitando otro de ellos. El equilibrio entre esos principios proveerá mejores incentivos para recuperar la confianza pública tanto en las elecciones como en los partidos, proporcionando a la ciudadanía informaciones y herramientas eficaces para formar sus convicciones políticas y ejercer libremente su *accountability* vertical por medio del voto.<sup>625</sup>

Con base en el mencionado planteamiento sistémico de Pope y en la referencia de principios de Norris, aquí, en este apartado, nos centraremos en el conjunto de reglas o, mejor, en los sistemas institucionales que tienen como objetivo incentivar y desincentivar comportamientos relacionados a las relaciones entre poderes económicos

---

<sup>622</sup> NORTH, Douglass C. *A transaction cost theory of politics*. En *Journal of theoretical politics*, v. 2, n. 4, 1990, pp. 356-358.

<sup>623</sup> MONTESQUIEU. *Del Espíritu de Las Leyes*. Madrid: Alianza, 2003, pp. 49-52.

<sup>624</sup> NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel (Ed.). *Checkbook elections?: Political finance in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 31-34.

<sup>625</sup> *Ibid.*, p. 39.

y políticos, a la corrupción política, más precisamente a través de la financiación de los partidos, políticos y campañas. Ambos planteamientos tienen una perspectiva universalista, por lo tanto, aplicables a la realidad sudamericana.

Como ya hemos planteado, nuestro objetivo es, por medio de esas reglas, diseñar una arquitectura de sistemas que pueda edificar una superestructura de integridad política, regionalmente funcional, capaz de evitar estrategias de captura y corrupción política por medio de las finanzas políticas.

Sabemos que, actualmente, esos sistemas institucionales que tratan del flujo de dinero en la política y de combatir la corrupción son dispersos, desconectados y creados reactivamente, sin una preocupación de sistematización, así que comprenderlos en clave de un sistema único o, mejor, por medio de una unidad sistémica, una arquitectónica, es una medida que se impone.

Igualmente, en Europa, ese escenario no es muy distinto. Mercedes Iglesias apunta que un análisis histórico de la regulación española en materia de financiación de partidos revela la adopción también de una legislación “reactiva”, es decir, en las palabras de la autora, “que responde a la ‘occasio’ del momento, ya sea para embridar los escándalos de financiación ilegal de los partidos, o bien para ‘ajustar’ la financiación pública de los partidos a la crisis económica”.<sup>626</sup>

En este apartado, el enfoque son las reglas, organizadas en distintos sistemas institucionales, mientras que, más adelante, hablaremos de los actores institucionales, que también juegan papeles esenciales en la arquitectura aquí esbozada.

Sin embargo, conviene hacer una pregunta inicial: ¿por qué apostar tanto en las instituciones? Porque la institucionalización, cuando está bien establecida, logra influir en el comportamiento del individuo, conduce a los agentes implicados, internos y externos, a la administración pública o a entidades privadas de interés general, como los partidos políticos, a plantear sus actuaciones en términos de adecuación a las normas establecidas y no a las consecuencias que comportan, es decir, los individuos son conscientes de sus decisiones y pasan a tomarlas no en términos de análisis de riesgos o costo-beneficio, sino a partir de parámetros institucionales.<sup>627</sup>

---

<sup>626</sup> IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. *Nuevos y viejos problemas en la regulación jurídico-constitucional de partidos políticos en España*. Repertorio bibliográfico (2001-2014). En *Teoría y realidad constitucional*, v. 35, 2015, p. 681.

<sup>627</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Editorial CIDOB, 2005, p. 41.

Sin embargo, para llegar a este nivel institucional, donde los individuos actúan naturalmente de acuerdo con los parámetros institucionales, hay un largo camino que debe ser recorrido. Ramió y Salvador enseñan que el proceso de institucionalización pasa por tres fases: habitualización (pre-institucionalización), objetivación (semi-institucionalización) y sedimentación (plena institucionalización).

En la primera fase, estado en que algunos países de la región se encuentran, como Paraguay y Bolivia, es decir, de pre-institucionalización, se produce el desarrollo de nuevas respuestas a un cambio en el equilibrio existente, que van generando un nuevo cuadro institucional. A partir del uso reiterativo, ese cuadro institucional va ganando legitimidad y se convierte en un expediente habitual.

En la etapa siguiente, donde se pueden situar algunos países sudamericanos, como Brasil, Argentina y Colombia, ocurre lo que los autores llaman de objetivación institucional, es decir, en el estado de semi-institucionalización se supone el desarrollo de cierto grado de consenso entre los agentes implicados sobre el valor del nuevo escenario institucional, así como el incremento de organizaciones que lo aceptan y los adoptan.<sup>628</sup>

Finalmente, en la consolidación, situación que se ve, por ejemplo, en Chile y Uruguay, se ve una baja resistencia de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional, confirmada la capacidad de respuesta de las nuevas instituciones al problema que se enfrentaba.<sup>629</sup>

Como sabemos, la arquitectura de sistemas aquí planteada busca erigir una superestructura regional de integridad política, desde la identificación de un “fin que hace posible el todo”. Sin embargo, considerando los hercúleos esfuerzos para avanzar de realidades pre-institucionales a regímenes de plena institucionalización, integrar internamente distintos sistemas institucionales concebidos y manejados tradicionalmente de forma aislada, hacerlos cooperativos entre los sistemas de las naciones vecinas, involucrar a los actores institucionales, otra pregunta aquí se hace necesaria, esa tan deseada “integridad política”, marcada por transparencia, rendición de cuentas, participación, todo a favor del desarrollo económico y social, ¿al menos sería un derecho fundamental?

---

<sup>628</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 41-42.

<sup>629</sup> *Ibid*, p. 43.

Empezaremos ese apartado contestando a esa pregunta elemental, acerca de la naturaleza del derecho a la integridad política y, asimismo, tratando de lo que sería el “fin que hace posible el todo”, piedra fundamental de una arquitectura de sistemas.

Después, en los apartados siguientes, plantearemos un diseño regulatorio de larga capacidad, sin olvidar las tres dimensiones formuladas anteriormente, es decir, un marco normativo extenso, profundo y cooperativo que actúe desde antes de las elecciones hasta después de los gobiernos electos.

Para ello, iniciaremos con el análisis de las reglas que componen los sistemas de gobernanza democrática, que tienen un enfoque en las conductas que se desarrollan en los momentos pre-gobiernos. Ahí analizaremos y propondremos un conjunto normativo relacionado con la regulación de donaciones y gastos electorales, las conductas partidistas, el control del abuso del poder económico y mediático y las consiguientes sanciones, con capacidad de incentivar y desincentivar conductas y cambiar la realidad planteada.

Después, pasaremos al análisis de las reglas que componen los sistemas de control de corrupción política con un enfoque en las conductas que se desarrollan en los gobiernos y posgobiernos, para la formación de una superestructura regional de integridad política.

## **1. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INTEGRIDAD POLÍTICA**

Concebimos la “integridad política” como la capacidad de los actores del sistema político de obrar de acuerdo con los principios y reglas de conductas exigibles por marcos regulatorios en todo el ciclo político. Todo ese ciclo político empieza en el momento de conectar electores y los aspirantes a representantes, de acuerdo con una relación de confianza, lo que promueve *accountability* vertical. Además, el ciclo político sigue y también contempla el momento cuando estos representantes, ya electos, promueven, por medio de gobiernos y administraciones universalistas, la realización posible de esas aspiraciones y, al final, cerrando el ciclo político, rinden cuentas, lo que promueve *accountability* horizontal y vertical, una vez más.

Como resultado, como la integridad política contempla el antes, el durante y el posgobierno, el concepto contempla la integridad de los sistemas electorales, de los sistemas de buen gobierno y de *accountability* horizontal posgobierno.

En cuanto a la integridad política pre-gobierno, es decir, relacionada a los sistemas electorales, puede ser comprendida como un postulado ético, dirigido al proceso electoral en total y a los individuos involucrados en él, de comportarse de forma íntegra, o sea, conforme a los valores y las normas que respaldan elecciones democráticas, y de garantizar la consistencia del proceso electoral frente a tentativas de fraudes y desequilibrios en la competencia. Este concepto engloba todos los aspectos del ciclo electoral, incluyendo las opciones legislativas del sistema electoral, los procesos de votación, conteo, divulgación de resultados y fiscalización.<sup>630</sup>

Aunque las constituciones de la región, por más analíticas que sean, no suelen prever normas de proceso electoral, no es raro que adopten, en su bloque de constitucionalidad, fundamentos como la democracia, el pluralismo político, la ciudadanía, la soberanía popular, columnas constitucionales que se fragilizan cuando no esté presente la integridad electoral.

Por lo que se refiere a la integridad política en el curso de los gobiernos, e incluso después, Jaime Rodríguez-Arana<sup>631</sup> aborda la indagación sobre la naturaleza jurídica de la integridad política, considerando que el buen gobierno y la buena administración parten “del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto”.

Es importante destacar que esa visión de “buen gobierno” también incluye aspectos relacionados con el periodo posgobierno, que son esenciales para la garantía de integridad política, aunque el mandato ya se haya expirado, más específicamente la *accountability* horizontal y los esfuerzos relacionados con impedir conflictos de intereses.

O'Donnell<sup>632</sup> define *accountability* horizontal como la potestad de agencias estatales que tienen la autoridad legal para emprender acciones en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. La *accountability* horizontal puede emprender fiscalizaciones específicas posgobiernos, cuando analiza, *ex tunc*, la

---

<sup>630</sup> NOHLEN, Dieter. *Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral*. En Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", n. 10, 2015, pp. 69-70.

<sup>631</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *El derecho fundamental al buen gobierno ya la buena administración de instituciones públicas*. En Anuario de Derecho Administrativo, n. 15, 2008, p. 33.

<sup>632</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. En *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 44, 1998. p. 27.

legalidad de la acción del gobierno, de sus cuentas, de sus actos de gobierno y de su gestión administrativa.

También con un enfoque posgobierno, muchos SACP establecen rígidos controles de conflictos de intereses, como de las llamadas “puertas giratorias de salida”, donde los exintegrantes de los gobiernos pasan a actuar en las grandes empresas, estrechando los vínculos entre elites económicas y elites políticas, con potenciales efectos perniciosos.

Ahora bien, comprendido el tema de la integridad política antes, en el curso de los gobiernos e incluso después, ¿cuál sería exactamente su naturaleza jurídica?

Entendemos que la integridad política se constituye como un principio de concretización que proviene de principios constitucionales estructurales, especialmente del principio democrático, con normatividad, sentido y destinatarios propios. El principio democrático se desdobra en derechos y subprincipios, tales como los derechos de reunión, asociación, participación y, como defendemos, integridad política, con, como se ha dicho, sentido y contenido propios, que trataremos ahora.

Los principios constitucionales estructurales configuran las decisiones políticas que forman el núcleo esencial de la Constitución de un Estado. En palabras de Canotilho, son los “marcos jurídico-constitucionales del estatuto jurídico del político”<sup>633</sup>. En el mismo sentido, Eduardo García de Enterría afirma que los principios constitucionales estructurales, como opciones constitucionales esenciales, tienen una posición jerárquicamente superior y actúan como rectores de la interpretación de la constitución y de todo el ordenamiento infraconstitucional<sup>634</sup>.

Por ejemplo, para el caso español, García de Enterría señala como principios estructurales, entre otros, la democracia, la monarquía parlamentaria, el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho.<sup>635</sup> En el caso brasileño, la constitución preconiza como principios estructurales el modelo republicano, el Estado Social y Democrático de Derecho, el pluralismo y la cooperación regional, entre otros.<sup>636</sup>

Desde los principios estructurales se despliegan otros principios de concretización. De acuerdo con Robert Alexy los principios actúan como mandamientos

---

<sup>633</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999, p. 1110.

<sup>634</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2003, p. 99.

<sup>635</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>636</sup> DA SILVA, José Afonso. *Os princípios constitucionais fundamentais*. En *Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região*, v. 6, n. 4, 1994, p. 21.

de optimización, en el plan deontológico, pues expresan valores fundamentales que informan el sistema jurídico, dándoles armonía y unidad normativa. Los valores, a su vez, tienen menor carga de normatividad, así que tienen como función actuar como fuentes de interpretación del sistema jurídico, por lo tanto, en el plan axiológico<sup>637</sup>.

Así, ubicamos la integridad política como auténtico principio, aunque vinculado al principio democrático, por su clara naturaleza deóntica, porque no exprime lo que es “mejor” para el sistema político, sino lo que es “debido” para el correcto funcionamiento del sistema político, de acuerdo con el principio democrático, con la carga normativa destinada a los actores institucionales, especialmente legisladores, jueces, políticos, partidos y ciudadanía. La integridad política, como principio vinculado del Estado Democrático de Derecho, no se limita al plan axiológico, sino actúa también en el plan deontológico, supeditando a sus destinatarios.

Enseña Rodríguez-Arana<sup>638</sup> que, en un Estado Democrático de Derecho, las instituciones no pertenecen a los titulares del poder político ni a los que detentan el poder económico, sino que son de la ciudadanía, luego, si los poderes del Estado proceden de la soberanía popular, está claro que “han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas”. Así, esa concepción más amplia de “integridad política” afecta a conceptos que le dan materialidad y contenido propios, como probidad electoral, igualdad de oportunidades, buen gobierno, probidad administrativa, transparencia, rendición de cuentas, entre otros.

Como todas las constituciones sudamericanas instituyen el modelo republicano (en el genuino sentido de “cosa pública” – *res publica*) y el Estado Democrático de Derecho como principios estructurantes, por consiguiente, todas contienen en su bloque de constitucionalidad, aunque implícitamente, una ‘Constitución de la Integridad Política’, es decir, órdenes para el sistema político y de gobierno, esto es, a los legisladores, jueces y clase política para que promuevan, es válido repetir: probidad electoral, igualdad de oportunidades, buen gobierno, probidad administrativa, transparencia, rendición de cuentas.

Hay Constituciones de integridad política más desarrolladas, como los casos brasileño, chileno, venezolano y ecuatoriano, que prevén principios y reglas constitucionales explícitas sobre igualdad de oportunidades electorales, financiación de

---

<sup>637</sup> ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 153.

<sup>638</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Op. cit.*, pp. 33-35.

la democracia, buen gobierno, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas. En esos sistemas, los esfuerzos creación, armonización, interpretación y aplicación de la legislación infraconstitucional encuentran un importante refuerzo jurídico-normativo en la propia Constitución.

Sin embargo, países como Paraguay, Perú y Uruguay no poseen normas constitucionales expresas sobre esfuerzos anticorrupción política, lo que deja el ordenamiento jurídico que trata de la integridad política débil, huérfano de cánones deónticos y pasible a alteraciones que les quite la eficacia, de acuerdo con los humores de la clase política.

Pero, con el reconocimiento de la integridad política como principio decurrente del principio democrático, no hace falta su positivación explícita para que sea vinculante y actúe sobre los actores institucionales e informe la legislación infraconstitucional. Para estos casos, aunque no exista explícitamente normas anticorrupción política constitucionalizadas, el principio de la integridad política está presente, implícitamente, derivado del principio estructurante de la opción constitucional por formarse un Estado democrático de Derecho.

Así, en estos casos, legisladores, jueces y tomadores de decisión públicas en general pueden orientar sus actividades y decisiones de modo a satisfacer el principio de integridad política, pues, aunque implícitamente, está presente y vinculando sus actuaciones y procesos decisorios, en búsqueda y promoción del contenido deontológico del principio, es decir, probidad electoral, igualdad de oportunidades, buen gobierno, probidad administrativa, transparencia, rendición de cuentas, etc.

De acuerdo con ese contexto más amplio de integridad política, así como el concepto de buen gobierno cambia el rol de Estado, la comprensión de la ciudadanía también es afectada y resignificada por este cambio de paradigma. El ciudadano, bajo eso nuevo canon, deja de ser un sujeto pasivo, no solo un mero votante y receptor apático de la actuación política y administrativa del Estado, para ser un agente activo, que ha de votar, participar de la co-creación de la agenda pública y denunciar irregularidades, pues la *res publica* deja de ser estatal para ser, verdaderamente, pública, desde una efectiva participación en la concertación de los intereses generales<sup>639</sup>.

Como resultado del alargamiento de la idea de integridad política como principio constitucional, la noción de democracia representativa es también renovada y la

---

<sup>639</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Op. cit.*, p. 35.

participación ciudadana gana un doble aspecto, no solo como derecho fundamental, sino también como un deber fundamental de la ciudadanía<sup>640</sup>.

La constitucionalización de la integridad política, como principio de concretización de los principios constitucionales estructurantes, que se descompone en integridad electoral y buen gobierno, significa la consiguiente elevación y protección constitucional de valores instrumentales a la idea de integridad política, como igualdad de oportunidades electorales, probidad, transparencia (en la política y en la administración pública), universalidad y rendición de cuentas. Eso sería, precisamente, el fin que une todas las cosas en la arquitectónica de sistemas aquí planteada. Volviendo a Robert Alexy, los principios actúan como mandamientos de optimización y confieren al sistema jurídico armonía y unidad normativa<sup>641</sup>, así que es esencial reconocer la integridad política como principio para que se pueda, desde el principio, edificarse una superestructura normativa de integridad política funcional y protegida de retrocesos, apta para operar antes, durante y después de los gobiernos.

Es muy importante subrayar que la integridad política, como derivación de los principios constitucionales estructurantes, es intangible y está amparada por la inmutabilidad, salvo para evolucionar. Conforme enseña Gustavo Zagrebelsky, la integridad política está inmunizada de la actuación del legislador, así es una materia “sobre lo que no se vota; o mejor, en referencia a las constituciones democráticas, es aquello sobre lo que ya no se vota, porque ya ha sido votado de una vez por todas, en su origen”.<sup>642</sup>

Así, y eso también forma parte del contenido del principio, ciudadanos, corporaciones, legisladores, jueces y gestores públicos están, por fuerza del principio, vinculados y obligados a actuar y tomar decisiones que solamente promuevan el desarrollo del contenido deontológico del principio. Como resultado, leyes y decisiones judiciales y administrativas sobre control de integridad de los procesos electorales y de la administración no pueden dar “marcha atrás”, sino evolucionar el sistema promoviendo más igualdad de oportunidades electorales, más transparencia, más responsabilización, más rendición de cuentas.

---

<sup>640</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 593.

<sup>641</sup> ALEXY, Robert, *Op. cit.*, p. 153.

<sup>642</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. Principios y votos. *El Tribunal Constitucional y la política*. Tradução: Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 27.

La constitucionalización de la idea de integridad política ayudaría mucho en la edificación de una superestructura nacional de integridad política, sin embargo, eso no sería suficiente ante una economía globalizada, ante esquemas transnacionales de captura y corrupción política. Más allá de un bloque de constitucionalidad anticorrupción política, hace falta una red regional de constitucionalidad anticorrupción política.

En otras palabras, aunque la constitucionalización de los patrones de integridad electoral y buen gobierno y, como consecuencia, la constitucionalización de la integridad política es muy importante para los cambios necesarios para llevar una administración clientelista a una gobernanza nacional institucionalizada, transparente, eficiente, íntegra, universalista y responsiva, por supuesto, no es suficiente.

Sin embargo, la observación de la realidad sudamericana revela que sus grandes retos, es decir, la inestabilidad política, la crisis y desigualdad económica, la criminalidad organizada, los niveles de desarrollo humano, etc., sufren impactos en las relaciones internacionales, ahora cada vez más presentes y estrechas. Así que ningún Estado aislado podrá enfrentar con éxito retos que son transfronterizos, luego los esfuerzos para alcanzarse patrones de integridad política deben también ocurrir de forma transnacional, integrada, por medio de un constitucionalismo en red *bottom up*, es decir, cooperativo, democrático y dialogado.<sup>643</sup>

Como el contexto sudamericano está marcado por una histórica dificultad de integración regional, una solución multinivel para establecer patrones de integridad política, por medio de integridad electoral y buen gobierno, no puede ser simplemente copiada de modelos europeos o del mundo anglosajón. El ‘constitucionalismo multinivel’ de Teresa Freixes<sup>644</sup> o el ‘interconstitucionalismo’ planteado por Canotilho<sup>645</sup> no tendrían buena aplicación en la realidad sudamericana, marcada por un lento proceso de integración, insuficiencia de una estructura supranacional formal y por visiones aún ortodoxas de constitucionalismo y soberanía.

Como resultado, considerando que el grado de interacción formal sudamericano está lejos de la experiencia europea, lo que torna inaplicable el ‘constitucionalismo

---

<sup>643</sup> BONILLA, Adrián; ORTIZ, María Salvadora. *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial*. Buenos Aires: FLACSO, 2013, p. 27.

<sup>644</sup> FREIXES, Teresa Sanjuán; ROVIRA, Antonio Viñas. *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 19-21

<sup>645</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra Almedina, 2006, pp. 37-40.

multinivel<sup>646</sup>; teniendo en cuenta, además, la necesidad de una estructura constitucional que se enfrente a sí misma desde las instituciones, lo que vuelve de difícil aplicación el método interconstitucional en una región muy tímida y heterodoxa en términos institucionales<sup>647</sup>, apuntamos como alternativa la metodología transconstitucional de Marcelo Neves<sup>648</sup>.

Según el transconstitucionalismo de Neves<sup>649</sup>, el “entrelazamiento” de diversos ordenamientos jurídicos para la solución de cuestiones constitucionales, *in casu*, la búsqueda de un orden regional de integridad política, debe ocurrir por medio del diálogo constitucional entre las instituciones, los órganos y poderes con potestad de definir esos contornos y una adecuación recíproca y constante, no por la primacía de un orden sobre el otro.

El entrelazamiento puede ser entre instituciones estatales (v.g., leyes de diferentes países); instituciones estatales y extraestatales (por ejemplo, leyes nacionales y costumbres de pueblos originarios); instituciones estatales e instituciones supranacionales (v.g., adopción de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por tribunales nacionales).<sup>650</sup>

En la perspectiva transconstitucional, se reconoce y considera, en su método, que los sistemas políticos y jurídicos son débiles frente a los sistemas económicos y mediáticos, lo que es de fundamental importancia para el contexto regional, marcado por captura política de las instituciones y gran corrupción<sup>651</sup>.

El autor destaca, para el entrelazamiento, la necesidad de establecer “puentes de transición” entre los sistemas jurídicos, especialmente desde sus jueces y tribunales con potestad de realizar materialmente la voluntad constitucional, en este caso definir en las situaciones concretas los estándares de integridad política. Si cada sistema busca aisladamente soluciones para la protección y la realización de derechos fundamentales, esa fragmentación, en el plan regional, genera, precisamente, el enflaquecimiento y riesgos para la consecución de esos derechos, de ahí que entra en escena, en las palabras

---

<sup>646</sup> FREIXES, Teresa Sanjuán; ROVIRA, Antonio Viñas. *Op. cit.*, 39-41.

<sup>647</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 65.

<sup>648</sup> NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo: breves considerações com especial referência à experiência Latino-Americana*. En *Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional*. Rio de Janeiro: Campus, 2011, pp. 259-264.

<sup>649</sup> NEVES, Marcelo. *Op. cit.*, p. 259.

<sup>650</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>651</sup> MORAES, Germana de Oliveira. *O Constitucionalismo Ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas*. En *Revista da Faculdade de Direito (UFC)*, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 123-155.

del autor, el diálogo o conversación transconstitucional para el establecimiento de los puentes de transición y la superación de diferencias entre los sistemas<sup>652</sup>.

Por ejemplo, en términos de políticas públicas, pongamos por caso cortes nacionales sudamericanas que han aplicado jurisprudencia de otras cortes vecinas. Para ilustrar, considerando la siempre compleja y problemática gestión de los sistemas penitenciarios, en proceso de externalización, la Corte Constitucional brasileña<sup>653</sup> aplicó la figura del “estado de cosas inconstitucionales”, mecanismo usado por la Corte Constitucional colombiana<sup>654</sup> para la protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable de aquel país.

En definitiva, abogamos por la constitucionalización del postulado de la integridad política, que se descompone en integridad electoral y buen gobierno, temas que serán específicamente profundizados adelante, alternativa ya adoptada por algunas constituciones en la región.

Además, defendemos este uso, por los sistemas jurídicos de la región, en el momento de enfrentar retos de corrupción política, ya sea juzgando grandes casos, sea reformando sus sistemas infraconstitucionales, sea perfeccionando los sistemas judicialmente por medio de controles de constitucionalidad por acción u omisión legislativa, que establezcan un diálogo regional, la conversación transconstitucional, para el establecimiento de los puentes de transición y para la superación de diferencias regionales entre los sistemas, en búsqueda de una mayor uniformización en términos de integridad política.

Los captores y corruptores buscan sistemas desregulados o débilmente regulados para lanzar sus estrategias, así que sistemas de alta capacidad, regionalmente uniformes, pueden ser generados por medio de un transconstitucionalismo que fomente el ideal de integridad política, dejando a los captores y corruptos sin alternativas en la región.

En conclusión, entendemos que el primer paso para la edificación de una superestructura regional de integridad política pasa por la constitucionalización de ese ideal en las constituciones de la región y por la creación de un constitucionalismo

---

<sup>652</sup> NEVES, Marcelo. (*Não*) *Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 93, 2014, p. 207.

<sup>653</sup> Supremo Tribunal Federal. Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental N°347 - Diário de la Justiça Eletrônica, 19.2.2015

<sup>654</sup> Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 de la Corte Constitucional de la República de Colombia. A través de la Sentencia T-388 de 2013, la Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional, que fue reiterado en la Sentencia T-762 de 2015, bajo la premisa de que la desarticulación de la política criminal engendra la vulneración masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad.

regional cooperativo y dialogado, como alternativa para la maximización de la efectividad de la integridad política en la región.

Establecidas las contribuciones del constitucionalismo a la creación de una superestructura regional de integridad política, pasamos al análisis de los roles de las reglas infraconstitucionales en la arquitectura aquí planteada.

## **2. SISTEMAS INSTITUCIONALES DE INTEGRIDAD POLÍTICA**

Comprendido el principio de la integridad política, que se descompone en integridad electoral y buen gobierno, como el fin que hace posible el todo en la arquitectónica aquí planteada, pasamos al examen de los marcos regulatorios infraconstitucionales que, de manera sistémica, actúan, precisamente, hacia el “fin que hace posible el todo”, materializándolo.

En el Capítulo 2, hemos visto las opciones institucionales y regulatorias practicadas por algunos países, es decir, cómo de hecho están dispuestos. Hemos visto, asimismo, los diseños regulatorios recomendados por organismo internacionales o propuestos por la literatura especializada, que ofrecen mejores respuestas en términos de control del dinero en la política y lucha contra la corrupción, es decir, cómo deberían ser. En este subapartado, con base en el contexto regional, en cómo sus regulaciones están dispuestas y en cómo deberían estar, profundizaremos en el análisis del diseño institucional más adecuado a las vicisitudes de la región, conectándolo con la arquitectura aquí planteada, como una parte que compone un sistema mayor y que sirve a una finalidad arquitectónica muy precisa, sin incurrir en repeticiones innecesarias.

Aquí plantearémos un diseño regulatorio de larga capacidad, guiado por las líneas de principios de Pippa Norris, de acuerdo con las tres dimensiones formuladas anteriormente, es decir, un marco normativo extenso, profundo y cooperativo, que actúe desde antes de las elecciones hasta después de los gobiernos electos.

Metodológicamente, es importante subrayar que presentaremos las líneas de los diseños regulatorios, siempre de acuerdo con “el fin que hace posible el todo”, de manera que se encajen en la arquitectura de los sistemas. Lo que buscamos, además, es la máxima homogeneidad regulatoria posible entre los sistemas nacionales, así que no es posible profundizar demasiado en determinados aspectos de los marcos regulatorios, sin atentar contra las especificidades, las particularidades de cada sistema local.

Así que, para cada elemento que compone las infraestructuras de integridad, abordaremos sus líneas mínimas necesarias para generar una superestructura regional uniforme. Más que eso convertiría la propuesta en algo de imposible implementación, pues se toparía con especificidades locales insuperables.

Para el análisis aquí propuesto en este apartado, analizaremos, primero, la regulación que tiene un enfoque pregobierno, en la gobernanza democrática, es decir, los marcos relacionados con competencia electoral, donaciones y gastos electorales, conductas partidistas, control del abuso del poder económico y mediático y sus sanciones.

Posteriormente, analizaremos el sistema anticorrupción relacionado con los gobiernos en activo e, incluso, los controles posgobiernos necesarios para una efectiva censura de la corrupción política. En este subapartado, hablaremos de las partes esenciales de un sistema mínimamente funcional para los propósitos que se destina, es decir, la responsabilización y sanción por corrupción política, por corrupción transnacional, el enfrentamiento contra la delincuencia organizada, el *whistleblowing*, la contratación pública, la regulación de conflicto de intereses antes y después de los gobiernos y la evolución patrimonial de los agentes públicos.

#### **A. Integridad política pregobiernos hacia un modelo de gobernanza democrática**

Aquí plantearemos un conjunto de reglas y herramientas jurídico-formales que se refieren al sistema electoral, a la organización y funcionamiento de los partidos y a la regulación de la financiación y de los gastos electorales, aunque en apartados distintos, en clave de una arquitectura de integridad política que actúe en los partidos, en el momento de la elección y el establecimiento de la conexión entre ciudadanos y sus representantes.

##### **i. Sistema electoral para sistemas políticos deslegitimados**

Empezaremos por lo que se refiere al sistema electoral. Sabemos que sus rasgos impactan directamente en los sistemas de partidos en particular y en el sistema político en general. De ahí que este puede ser manejado de modo que se busque incentivar o

desincentivar determinados atributos que se desean en el sistema político hacia la garantía de integridad política.

Aquí buscamos fomentar precisamente dos características de los sistemas políticos sudamericanos, por entender que pueden contribuir a la arquitectónica de la integridad política: protagonismo partidista y competitividad electoral. El primer elemento es superar el caudillismo sudamericano, es decir, el “jefismo”, la personalización de la representación<sup>655</sup> y poner los partidos políticos como protagonistas del sistema. El segundo elemento por incitar en el sistema político, a través de los sistemas electorales, es el multipartidismo combinado con una efectiva competitividad electoral entre las fuerzas políticas.

Sin los partidos, la política sufre una pulverización de la representación, un síndrome de disfuncionalidad, una incapacidad estructural de organizar las demandas sociales, plantear soluciones y preparar liderazgos capaces de satisfacerlas. Así, poner los partidos políticos como protagonistas del sistema es nada más que garantizar el buen funcionamiento de la democracia representativa. Ya en su tiempo escribió Kelsen<sup>656</sup> que, en la democracia, “el partido político es un instrumento para la formación de la voluntad pública”, de donde resulta que, sin los partidos, la democracia no logra funcionar correctamente.

Poner los partidos como protagonistas del sistema político es cambiar la actual personalización de la democracia representativa por su institucionalización. El caudillismo que ha sostenido, en la región, olas de populismo y neopopulismo y, consecuentemente, desinstitucionalización, clientelismo, patrimonialismo y corrupción, puede ser afrontado por un sistema político que cambie la lógica de “voto en personas”, a menudo con soluciones sencillas para temas complejos, por una lógica de “voto en programas partidistas”, con soluciones estructurales para las difíciles cuestiones de la contemporaneidad.

Por lo que se refiere al segundo elemento, multipartidismo y competitividad, Sartori distingue “competencia” y “competitividad”. La competencia tiene naturaleza institucional y estructural, es fruto de la regla del juego electoral, mientras que la competitividad es “un estado concreto del juego”, así que competencia es una “competitividad potencial”<sup>657</sup>. La competitividad política, a su vez, introduce controles

---

<sup>655</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 27

<sup>656</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 299

<sup>657</sup> SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987, p. 258

sobre las actividades de los partidos y esos controles, por supuestos, desincentivan la corrupción política.<sup>658</sup>

La competitividad política, a través de sistemas electorales diseñados para este propósito, crea oportunidades para que las fuerzas políticas disputen entre sí, a través de procesos públicamente visibles. Los partidos, en este contexto competitivo, están atentos, se inspeccionan entre sí y exponen las disconformidades del oponente político para que los votantes las tengan en cuenta al votar.<sup>659</sup>

Della Porta defiende que la competitividad política, con el propósito de generar redes de inspección entre partidos para vigilar mutuamente la corrupción política, presupone un tipo específico de competencia, una competencia justa y ordenada entre un pequeño número de partidos bien institucionalizados y comprometidos con las demandas de la sociedad. Cuando la competencia no alcanza ese ideal, puede que no reduzca la corrupción, sino que conduzca más a ella.<sup>660</sup>

Como resultado, proponemos un sistema electoral que, precisamente, fortalezca a los partidos, genere un sistema multipartidista y una justa y ordenada competitividad entre ellos.

Para ello, atendiendo a que los sistemas sudamericanos son arraigados sistemas presidencialistas, donde eligen directamente a sus presidentes y a los miembros de sus parlamentos, proponemos lo siguiente. Para los cargos del ejecutivo y la cámara alta<sup>661</sup> (donde hay), la adopción de escrutinio mayoritario de dos vueltas. En cuanto al parlamento o, al menos, para las cámaras bajas (donde hay), proponemos el método proporcional. Además, planteamos el método de reparto de Sainte-Laguë, por generar más proporcionalidad y sobrerrepresentar fuerzas políticas más pequeñas.

Esa proposición parte de las lecciones de Duverger que observó que el escrutinio mayoritario de dos vueltas y la representación proporcional tienden al multipartidismo<sup>662</sup>. Además, para Ferrajoli, solo la democracia basada en el método proporcional favorece el desarrollo de los partidos y, a través de ellos, el pluralismo político y la representación de diferentes intereses sociales y opciones políticas. Para el

---

<sup>658</sup> JOHNSTON, Michael. *Corruption, contention and reform: the power of deep democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 13.

<sup>659</sup> *Ibid.*, pp.14-15

<sup>660</sup> DELLA PORTA, D. *Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles*. En *Crime, Law & Social Change*, n. 42, 2004, pp. 39-41.

<sup>661</sup> Ecuador, Perú y Venezuela adoptan legislativos unicamerales.

<sup>662</sup> DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2002, pp. 158-161.

autor solo el método proporcional puede representar la complejidad de la sociedad, cuyo reconocimiento y respeto forman los supuestos elementales de la democracia política.<sup>663</sup>

En la misma línea de pensamiento, para Kelsen, “el sistema de representación proporcional es la aproximación más cercana posible al ideal de autodeterminación en una democracia representativa y, por lo tanto, el sistema electoral más democrático”.<sup>664</sup>

Por lo que se refiere más precisamente al protagonismo de los partidos en el sistema, proponemos, a su vez, en los sistemas proporcionales, la adopción del modelo de listas cerradas, preferentemente bloqueadas, buscando reducir el poder personal, el caudillismo de la región.

Aunque se reconozca que el modelo proporcional potencialmente perjudique la gobernabilidad, hay que tener en cuenta el contexto sudamericano. En los países sudamericanos las fuerzas políticas están fragmentadas más allá de los partidos, en realidad, la fragmentación que perjudica la gobernabilidad no está en el multipartidismo, sino en incontables grupos políticos personalistas, bajo la figura de líderes políticos fuertes, caudillistas, infieles a partidos políticos formales. Así que, cuando se utiliza un modelo que fortalece a los partidos y disminuye el poder de esos grupos personalistas, se reduce, a su vez, la fragmentación que se basa en liderazgos personalistas y se avanza en términos de gobernabilidad, de acuerdo con el contexto regional.

El caciquismo partidista, sin embargo, ha de ser objeto de otra orden de soluciones, con enfoque en el funcionamiento *interna corporis* de los partidos y su democracia interna. En un sistema político menos personalista y más centrado en los partidos, los caudillos, sin embargo, pueden transferir sus recursos económicos y políticos para dominar las máquinas partidistas, capturándola en su favor y en favor de sus patrocinadores.

Ese hecho remite al tema de la creación de modelos más abiertos y transparentes de funcionamiento de los partidos y de democracia interna, buscando quitar de los caudillos el poder interno de los partidos, distribuyéndolo de forma más democrática. Así, la arquitectura aquí planteada, al lado de sistemas electorales que fortalecen los partidos, prevé mecanismos que perfeccionen su organización y funcionamiento, que trataremos en el apartado siguiente.

---

<sup>663</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 51.

<sup>664</sup> KELSEN, Hans. *Op cit*, p. 302

## **ii. Nuevos paradigmas para la organización y funcionamiento de los partidos políticos y superación de la crisis de confianza**

Ahora específicamente en cuanto a la organización y funcionamiento de los partidos, una infraestructura ética que coordine sus movimientos puede basarse en sistemas regulatorios formales o autorregulatorios. Aquí nos ocuparemos de los primeros.

Un sistema formal de infraestructura ética que trate de la organización y funcionamiento de los partidos ha que buscar un desafiador punto de equilibrio entre, de un lado, prever conductas y prohibiciones que efectivamente contribuyan a la arquitectura de la integridad y, de otro lado, no ser un sistema demasadamente invasivo para no generar partidos podados y con sus acciones políticas muy limitadas. En este sentido, Mercedes Iglesias enseña que, en Derecho de los Partidos, hay de prevalecer la idea de libertad interna o de autoorganización y libertad de actuación partidaria<sup>665</sup>. Así que plantearemos propuestas sin violar esos principios de organización partidista y sin olvidarnos de sus fundaciones y entidades vinculadas.

La Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa, relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, se adecuaría perfectamente a la realidad sudamericana, sin incurrir en isomorfismos miméticos.

En general, la recomendación prevé reglas comunes contra la corrupción en materia de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, con enfoque en fuentes externas de financiación de partidos políticos; gastos por concepto de campañas electorales; transparencia; control y sanciones eficaces y disuasivas por incumplimiento.

Adaptando la estrategia del Consejo de Europa, aquí planteamos un sistema normativo que exija a los partidos políticos, como mínimo, en su funcionamiento en general, más democracia interna, implementación de programas de integridad (*compliance*) y transparencia financiera y de los procesos decisorios partidista. Más adelante, cuando hablemos de los roles de los actores institucionales, volveremos al

---

<sup>665</sup> IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. *Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas* [DOUE L 317, de 4-XI-2014]. En AIS: Ars Iuris Salmanticensis, v. 3, n. 1, 2015, pp. 213-215.

tema del funcionamiento y organización de los partidos, incluso de su democracia interna, pero desde el ángulo de la autorregulación.

Por lo que se refiere a la democracia interna, eso es, o debería ser, su fuente de poder por excelencia. Duverger<sup>666</sup>, sin embargo, trata de lo que él llama el "segundo poder" dentro de los partidos, es decir, la relación entre los jefes reales ("titulares reales de poder del partido") y los jefes aparentes ("titulares de poder teórico") donde hay una ocultación de la verdadera autoridad del partido bajo una aparente democracia interna.

Los "verdaderos poseedores del poder del partido", en las organizaciones políticas que suelen actuar en desacuerdo con los marcos normativos regulatorios, son los grandes donantes (legales o ilícitos), grupos de presión de todo tipo (empresariales, sindicatos, religiosos, etc.), grupos relacionados con los medios de comunicación, grupos vinculados a entidades internacionales, grupos vinculados al crimen organizado, etc. Así, la tipología de los "verdaderos poseedores del poder del partido" de Duverger<sup>667</sup> ha de corresponder a controles y regulaciones que los sistemas legales deben prever para contener los abusos del poder financiero y mediático, con especial atención a la fuente maestra de captura de los partidos: la financiación ilegal de la acción política.

La democracia interna puede ser, deseablemente, obtenida por medio de la autorregulación. Sin embargo, es posible que los sistemas regulatorios formales prevean algunas medidas que las fomenten. De hecho, la elección del modelo organizativo y de toma de decisiones del partido afecta a su proceso de institucionalización, conformidad y estabilidad. Cuanto menos abierta y participativa sea la democracia interna del partido, es más probable que sea utilizada como base para el acceso al poder y la captura política por parte de grupos con intereses perniciosos.<sup>668</sup>

La idea general que guía el ideal democrático, es decir, de que las decisiones siguen la dirección de influir desde abajo hacia arriba, también debe informar la democracia intrapartidista, a través de sus miembros. En efecto, eso significa abrir los procesos decisorios y dejarse influir por propuestas alternativas y que no provienen de las castas superiores del partido, de los directivos partidistas. Significa, además, garantizar un libre flujo de crítica, cambio y control de los dirigentes y una competición

---

<sup>666</sup> DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, pp, 176-180.

<sup>667</sup> DUVERGER, Maurice. *Op. cit.*, pp.186-187.

<sup>668</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 56.

interna por los cargos partidistas y para la formación de las listas electorales, entre las fracciones partidistas, en igualdad interna de oportunidades.<sup>669</sup>

En concreto, la democracia interna de los partidos necesita de reglas procedimentales que garanticen voz y competencia a diferentes puntos de vista, una pluralidad de centros de debate y de decisión. Como señala Martin Molock, “solo así una actual minoría puede convertirse en una nueva mayoría”.<sup>670</sup>

Es precisamente ahí donde el modelo institucional formal debe actuar, exigiendo de los partidos estándares mínimos de democracia interna para los asuntos cruciales, transparencia en los procesos de toma de decisiones, contra la personalización y la concentración de los poderes de toma de decisiones en manos de un jefe o un grupo oligárquico.<sup>671</sup>

Un marco legal sobre la democracia interna también debe exigir control de evolución patrimonial de los directivos, incompatibilidad entre las posiciones de dirección de los partidos y las funciones públicas (para la descartelización de los partidos), el respeto a la disciplina y sujeción a los estatutos, promover el desarrollo de nuevas formas de ciudadanía activa y democracia participativa, basadas en la intervención directa de ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.<sup>672</sup>

Este mismo marco legal puede establecer una limitación de tiempo para ejercicio de cargos directivos, la transparencia de los eventos internos y, por lo tanto, posibilidad de control, oposición y concurrencia internas.<sup>673</sup>

Con respecto más específicamente al control de la integridad de los partidos, es decir, a su capacidad de actuar de acuerdo con las normas que les imponen conductas, la extensión de los sistemas podrían contemplar la exigencia de que esas organizaciones políticas implementen programas de integridad (*compliance*) o, como mínimo, auditorías externas independientes.

Es importante volver a recalcar que el término “*compliance*” viene del verbo inglés ‘conformarse’, en el sentido de estar de acuerdo con las normas, sea ella interna

---

<sup>669</sup> MORLOCK, Martin. *Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna*. En *Teoría y realidad constitucional*, n. 35, p. 183-201, 2015, p. 187.

<sup>670</sup> *Ibid.*, 199.

<sup>671</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 60.

<sup>672</sup> *Ibid.*, p. 60-61.

<sup>673</sup> MORLOCK, Martin. *Op. cit.*, p. 197

o externa. Los programas de cumplimiento son herramientas de control y de prevención de la práctica delictiva por parte de las personas jurídicas, incluso partidos políticos.<sup>674</sup>

Utilizando como inspiración el modelo español, que se ha perfeccionado por medio del plan de regeneración democrática, sus sistemas de control y de regulación de la financiación política, tras escándalos de corrupción y recomendaciones del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa<sup>675</sup>, el sistema español exige el siguiente contenido mínimo para los programas de *compliance* partidistas, de acuerdo con el art 9 bis de la Ley de Partidos políticos combinada con el art. 31.5 bis del Código Penal:

- “1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.
- 2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.
- 3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.
- 4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención.
- 5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.
- 6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.”

Volviendo brevemente al delicado tema de la invasión legislativa en asuntos de organización y funcionamiento de los partidos, los sistemas pueden optar por exigir o sugerir y fomentar la adopción de programas de *compliance*. De todo modo, el sistema debe prever que la adopción e implementación efectiva del *compliance* partidista puede ser utilizada como causa de exculpación o de atenuación de la pena, cuando se le impute a la organización partidista un delito, tema sobre el que profundizaremos adelante, cometido por sus directivos, candidatos vinculados al partido o empleados, que actúen ajenos a las direcciones partidistas, valiéndose de fallos de supervisión de los órganos de control del partido.<sup>676</sup>

---

<sup>674</sup> CRUZ, Leonardo di Paula Gomes. *A importância da implantação dos programas de compliance nos partidos políticos*. En Revista de Estudos Eleitorais, vol. 2, n. 4, 2018, p. 7.

<sup>675</sup> Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa.

<sup>676</sup> MAROTO, Manuel Calatayud. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. En Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción. Tirant lo Blanch, 2017. p. 831.

Sin embargo, los programas de cumplimiento no agotan sus propósitos solo con la prevención y la adopción de medidas anticorrupción o con la minimización de los riesgos. Al mismo tiempo, tiene como uno de sus propósitos la implementación de normas internas, incluso éticas, en las cuales su reflejo ayudará a evitar prácticas ilegales y normalizar la forma de relacionarse, en el caso de los partidos, con los donantes, los proveedores y su base política. Así, podemos afirmar que tiene como finalidad esencial construir un clima ético, ejemplarizante<sup>677</sup>, un ambiente propicio para las buenas prácticas tanto internamente como ante terceros.<sup>678</sup>

Si esos programas buscan mecanismos que ayuden a prevenir delitos mediante la implementación de modelos de organización y funcionamiento, la contabilidad, como herramienta formal e informativa, también contribuye a ese objetivo. De ahí que se vea la importancia de la transparencia financiera, aliada a los elementos anteriores de control, de acuerdo con la arquitectónica planteada.<sup>679</sup>

Ahora tratando específicamente en relación a la gestión financiera de los partidos, que merece especial atención por ser precisamente donde las estrategias de captura y corrupción política funcionan en el ámbito de los partidos, planteamos una extensión del sistema normativo que les exija, como mínimo, la extinción del secreto bancario de las cuentas partidistas; la integral bancarización de las operaciones financieras partidistas; la limitación del endeudamiento y la transparencia financiera.

La Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa preconiza los siguiente principios, que los consideramos como perfectamente aplicables a la realidad sudamericana, en su art. 3: que las donaciones a partidos políticos deberían estar sujetas a reglas específicas para evitar conflictos de intereses; asegurar la transparencia de las donaciones y evitar donaciones secretas; para no perjudicar la actividad de los partidos políticos y para asegurar su independencia.

La referida recomendación del Consejo de Europa también establece otras directrices adaptables a la realidad sudamericana. El art. 9 invita a los Estados a adoptar medidas para prevenir necesidades excesivas de financiamiento de los partidos políticos, tales como establecer límites de gastos asociados con campañas electorales. En el art.

---

<sup>677</sup> GOMÁ, Javier. *Ejemplaridad pública* (edición conmemorativa con prólogo del autor). Madrid: Taurus, 2010, pp. 274.

<sup>678</sup> CRUZ, Leonardo di Paula Gomes. *Op cit.*, pp. 7-9.

<sup>679</sup> MUÑOZ, Alberto Arenas. *Public compliance: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014, pp.194-195.

10 exhorta a los Estado a exigir que todos los gastos, directos o indirectos, efectuados en el marco de campañas electorales sean contabilizados en un registro en el cual se especifique cada partido político, lista de candidatos y cada candidato.

Aquí, básicamente, hablamos de control y transparencia de cómo el dinero privado entra en los partidos, cómo lo manejan internamente y cómo lo gastan. Para empezar, proponemos la extinción del secreto bancario de las cuentas partidistas y la integral bancarización de las operaciones financieras partidistas.

Aunque que se trate de flujo de dinero privado de punta a punta, es decir, dinero del donador privado al partido (que tiene naturaleza jurídica de derecho privado) y de este a proveedores, es indudable que reposa sobre esas transacciones un interés general, pues esos recursos serán movilizados por el partido para poner en marcha su proyecto político, de acceso al poder público. Aunque que se trate de dinero privado, este flujo de fondos está íntimamente involucrado con la *res publica*, pues esos recursos financieros precisamente determinaran cómo la *res publica* será gobernada y donde hay *res publica* se exige transparencia y control.

Con la extinción del secreto bancario de las cuentas partidistas, no solo los órganos de fiscalización, sino cualquier ciudadano puede tener acceso a las transacciones bancarias de los partidos políticos y lanzar sobre ellas sus análisis y formar sus convicciones políticas.

Reconocemos que se trata de una propuesta radical, sin embargo, tiene como objetivo aplacar una realidad de desafección política y desconfianza en los partidos también radicales. La extinción del secreto bancario arrojaría la luz del sol en las finanzas partidistas, obligándolas a, primero, alcanzar un nivel mayor de organización financiera y de contabilidad. Segundo, desincentiva a los partidos a que actúan en disconformidad, pues se verán obligados a adoptar estrategias más sofisticadas para recibir, manejar y gastar dinero ilícito o más allá de los topes, con más costes de transacción y riesgos para ellos.

Otra medida complementaria a la anterior es exigir la integral bancarización de las operaciones financieras partidistas. El objetivo aquí, como se ha dicho, accesorio al anterior, es garantizar la trazabilidad financiera, es decir, que todos los movimientos políticos y decisiones de los partidos que impliquen en transacciones financieras, y a menudo las decisiones más importantes generan costes, sean identificables y rastreables.

Esas dos medidas están bajo la idea de transparencia financiera de los partidos. Esa idea, además, engloba una rendición de cuentas ordinaria y de campaña con muchos

puntos de evidencia y comprobación, con larga visibilidad, es decir, publicación en periódicos de gran circulación y, sobre todo, en los sitios electrónicos de los partidos.

Sin embargo, ese mismo modelo de rendición de cuentas propuesto sufre un problema que el sistema normativo diseñado desde una arquitectura de sistemas, además, puede superar.

Tenemos hoy un modelo de fiscalización de cuentas partidistas estatal-oficial, aritmético y poselectoral, es decir, con enfoque en una fiscalización monopolista y centralizada en la autoridad electoral. Los informes de redición de cuentas no son destinados a la ciudadanía, principal interesada, sino a la autoridad electoral. Además, aunque se use tecnologías punteras, el modelo de análisis de las cuentas es básicamente aritmético, donde se verifica el total de los ingresos partidista y sus gastos, cotejándolos con pruebas de gastos producidas por los propios partidos y verificando eventuales inconsistencias. Y peor, esa verificación de las cuentas es poselectoral, ocurre después que las transacciones sean ejecutadas, consolidadas por los partidos y enviadas a la autoridad electoral, a menudo, semanas o meses después de las elecciones, de los comicios. Así, todas las transacciones financieras de los partidos/campañas – quién donó, cuánto donó cada uno, cuánto se gastó, con qué se gastó, con quién se gastó – solo son conocidas semanas o meses después del sufragio. Además, esos datos están “vestidos”, son presentados por los partidos como les conviene y son enviadas a una autoridad central, que suele ser un órgano estatal que monopoliza el análisis de las cuentas, alejando a la ciudadanía de ese examen, que solo lo conoce al final de todo el proceso electoral.

Aquí proponemos la superación del actual modelo arriba descrito, de autoridad electoral centralizada, estatal, monopolista y poselectoral del control las cuentas electorales, por un modelo de convivencia de la autoridad estatal-electoral con una autoridad electoral descentralizada y pública, es decir, formada por no solo autoridades estatales-electorales, sino también por ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil organizada y medios de comunicación, que podrán ver no las cuentas electorales presentadas por los partidos semanas o meses después del sufragio, sino todas las transacciones relacionadas con su acción política-electoral, con confiabilidad, en tiempo real y mientras transcurre el proceso electoral.

Lo que planteamos es, precisamente, de cara al futuro, utilizar nuevas tecnologías que tienen como objetivo “industrializar la confianza” para crear un libro caja geral electoral electrónico visible en tiempo real. Estamos hablando del uso de

“*distributed ledger technology*” (DLT), o “Libro de Registro de Transacciones Distribuido”, y su especie más adulada, por su uso en la gestión de criptomonedas, el *blockchain*, que podría ser pensada como una tecnología institucional capaz de contribuir a la edificación de la arquitectónica de la integridad aquí planteada.<sup>680</sup>

En esencia, una DLT, género al cual el *blockchain* pertenece, es un libro de registros de transacciones compartido públicamente y confiable, donde todos los involucrados en las transacciones pueden incluir datos, bajo los ojos de todos los que quieran conocer el movimiento de esos registros, seguirlos e inspeccionarlos, pero nadie lo controla. Los participantes en un sistema DLT mantienen colectivamente actualizado el «libro de registros».<sup>681</sup>

Hay, básicamente, tres tipos de DLT: *las* abiertas (todos pueden ver y registrar transacciones), privadas (solo personas previamente autorizadas pueden ver y registrar transacciones) e híbridas (donde todos pueden ver las transacciones, pero solamente personas previamente autorizadas pueden registrar negocios en la red).

El control de las cuentas electorales por medio de una DLT híbrida, por lo tanto, proporcionaría una plataforma de coordinación de esas transacciones, donde se registra su origen, su valor, su destino y el bien o servicio contratado en cadenas relacionadas entre sí, inmutables e inquebrantables, por medio de los *hashes*, que hacen uso de criptografía.<sup>682</sup>

Los registros son realizados por los involucrados en las transacciones, es decir, órganos responsables de la financiación pública cuando repasan esos valores; donadores privados cuando hacen las aportaciones; los partidos cuando reciben financiación pública, privada o cuando realizan pagos de bienes y servicios relacionados con campañas electorales; los proveedores cuando reciben los pagos por bienes y servicios relacionados con campañas y cuando se los entregan. Cada registro, como se ha dicho, se queda de manera inmutable, como un eslabón de una cadena.

Es muy importante subrayar que los bloques no son las transacciones en sí, que se operan normalmente en el mundo físico (*e.g.*, las donaciones o los pagos por servicios son hechos en dinero por transferencias bancarias), sino registros de esas transacciones,

---

<sup>680</sup> BERG, Chris; DAVIDSON, Sinclair; POTTS, Jason. *Blockchains industrialise trust*. Disponible en SSRN 3074070, 2017.

<sup>681</sup> REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Governance in blockchain technologies & social contract theories*. En *Ledger*, v. 1, p. 134-151, 2016, pp. 139-140.

<sup>682</sup> REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Op cit.*, pp. 141.

que se describen detalladamente. Así, por cada transacción que se ha realizado en el «mundo real» se hace un registro detallado en el *blockchain*, reflejándola electrónicamente. Esa cadena de transacciones en el *blockchain* puede ser validada por los documentos que corresponden a las respectivas transacciones físicas, lo que garantiza trazabilidad, pistas de auditoría y otras ventajas.

En otras palabras, lo que planteamos es un medio de hacer un seguimiento de las transacciones, de acuerdo con sus registros, como un espejo electrónico inmediato de lo que está pasando en el mundo real. Los registros se harían paralelamente a las transacciones en el mundo real por cada responsable de la transacción (donadores, partidos, proveedores, etc.).

El propósito es acopiar todas las transacciones relacionadas con una elección, de órganos públicos a partidos (financiación pública); partidos a órganos públicos (devolución de financiación pública no ejecutada); donadores privados a partidos (las donaciones privadas de cualquier naturaleza); partidos a donadores privados (devolución de donaciones prohibidas o no ejecutadas); partidos a proveedores (pagos de bienes o servicios de campañas) y proveedores a partidos (entrega de bienes y servicios de campañas).

En un *blockchain* híbrido, destinado a la gobernanza de las finanzas políticas, idealmente, la autoridad electoral constituiría la cadena y sería su autoridad central. Los demás participantes autorizados para incluir registros de transacciones serían los partidos, los individuos donadores y empresas o personas físicas que suministren bienes o servicios a los partidos y/o campañas electorales.

Estos agentes formalizarían, junto a la autoridad central, su acceso a la cadena por medio de una certificación digital que les identificara y les permitiera incluir nuevos bloques a la cadena. La ciudadanía y demás interesados, a su vez, podrían acceder libremente a la cadena, con amplia visión de todos sus bloques, permitiéndose validar las transacciones, hacer búsquedas por valores, por donadores, por partidos, mezclar criterios de búsqueda, es decir, por medio de un sistema de búsqueda poliédrico que se permita editarla como quiera, saberlo lo que quiera.

Conviene subrayar, también, que los registros de las transacciones en una DLT híbrida oficial no debe reemplazar el modelo actual de rendición de cuentas poselectorales. Nuestra propuesta es la convivencia de los análisis de las rendiciones de cuentas por las autoridades electorales en conjunto al seguimiento descentralizado, en

línea y en tiempo real, de las transacciones financieras relacionadas con la acción política-electoral mientras se desarrolla el procedimiento democrático.

Además, sería posible, con la aplicación de DLT aquí propuesta, mientras transcurre el periodo electoral, configurar sistemas de alerta temprana de corrupción, desde patrones de disconformidad y el cruce de datos de los proveedores de campañas que están en bancos de datos oficiales (tributarios, patrimoniales, societarios, etc.) y las informaciones de la DLT que esté operando en el periodo electoral. Hay, asimismo, con la formación de una gran base de datos relacionada a las finanzas políticas, ventajas relacionadas a I+D+i<sup>683</sup> en diversas ramas del conocimiento que se ocupan de estudiar los procesos democráticos desde distintos ángulos, como la Ciencia Política, la Filosofía Política, el Derecho Constitucional, el Derecho Electoral, etc.

Todavía hablando de la transparencia de las cuentas electorales, los sistemas normativos deben exigir, más allá de la escrupulosa rendición de cuentas y de tecnologías que permitan el seguimiento de las transacciones en línea y a tiempo real que se ha mencionado, una demostración de la contabilidad partidista con un enfoque en la legibilidad ciudadana.

Así, la transparencia financiera no se limita a un alto nivel de evidencia contable porque la complejidad y la tecnicidad de los datos pueden impedir que un ciudadano común los entienda, aunque presentada de manera sistematizada. A pesar de la información en un lenguaje técnico, solo accesible a los expertos, que sirve a los órganos de control, para el ciudadano común es necesario que los datos informados tengan legibilidad, es decir, que sean comprensibles para una gran escala de interesados.<sup>684</sup>

Al mismo tiempo, no es suficiente que las informaciones sean completas, útiles para los órganos de control y aún legibles para los ciudadanos, si no son accesibles. La accesibilidad, en la contemporaneidad, pasa necesariamente por la disponibilidad de la información de forma gratuita, en cualquier momento y a través de la red mundial de ordenadores, deseablemente en los sitios de los partidos y de los organismos de control, preferiblemente con enlaces de fácil acceso en las primeras capas del sitio electrónico.

El acceso y la comprensión son importantes para que una democracia funcione, pues necesitamos votantes conscientes y capaces de tomar decisiones políticas

---

<sup>683</sup> Expresión de largo uso en el contexto de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, que significa Investigación, desarrollo e innovación.

<sup>684</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, pp. 88-90.

fundamentales. La ignorancia ciudadana pone en peligro la concepción de la democracia como un régimen que sirve a los intereses de la mayoría toda vez que la ausencia de información, o en su caso la desinformación, sobre todo en tiempos de posverdad, facilita la manipulación de los electores por los políticos y por los partidos.<sup>685</sup>

El último punto referente al control de las finanzas políticas para integrar la arquitectónica de la integridad política se relaciona con la limitación de endeudamiento de los partidos.

Aunque la región conozca y practique algún tipo de regulación de endeudamiento partidista, más allá de reconocer la obviedad de que las condonaciones de crédito son donaciones, el endeudamiento de los partidos, aunque no conviene que sea prohibido, debe, como defecto, ser limitado a una proporción que asegure, al mismo tiempo, su autonomía financiera e independencia junto a las entidades financieras. El sistema debe adoptar un límite de endeudamiento de acuerdo con la capacidad de recaudación junto a la militancia o practicar, por ejemplo, el modelo francés, que obliga a que la deuda sea liquidada a cada periodo de tiempo determinado por el marco regulatorio.<sup>686</sup>

En el próximo apartado seguiremos hablando de finanzas políticas, pero no más por el ángulo de la organización de los partidos, sino del origen y del flujo financiero que abastece la acción política.

### **iii. Modelo ciudadano de financiación de la acción política**

Ahora trataremos sobre el modelo de financiación de los partidos, campañas y político que entendemos como más adecuado para la región, de acuerdo con la arquitectónica de sistemas planteada. Propondremos las líneas del modelo, de los que hay que resaltar específicamente los valores, topes y porcentajes concretos que deben ser analizados y decididos por los reformadores de acuerdo con cada realidad local.

Es importante anotar que un principio clave de las regulaciones sobre financiación política en una democracia participativa es la idea de que a los ciudadanos se les debe permitir a participar activamente en el proceso político, donde muchas

---

<sup>685</sup> EMMERICH, G. *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. En Revista Polis, n. 2, pp. 67-90.

<sup>686</sup> MAROTO, Manuel Calatayud. *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal, 2013, p. 51.

interpretaciones defienden que dar dinero a las causas políticas es una extensión de los derechos de libre expresión y un auténtico ejercicio de la democracia participativa.<sup>687</sup>

Así, proponemos un sistema mixto predominantemente privado, pulverizado, complementado por una financiación pública que promueva la justa competitividad y equilibre las oportunidades electorales de las fuerzas políticas, bajo los siguientes principios: suficiencia y estabilidad de los recursos de los partidos; promoción de la igualdad de oportunidades entre los partidos; refuerzo de la conexión entre los partidos y la sociedad y transparencia<sup>688</sup>. Vamos a descomponer la propuesta.

Para empezar, de acuerdo con los objetivos planteados, proponemos un sistema de financiación mixto, que reduzca riesgos de captura política y corrupción por medio de grandes donaciones, promueva la justa competitividad y refuerce la conexión entre los partidos y la ciudadanía.

Óscar Sánchez bien advierte que, huyendo del excesivo peso de la financiación pública, hay el riesgo de generar una excesiva dependencia de la financiación privada, lo que supondría aún un mayor peligro para la igualdad de oportunidades, captura y corrupción, así que en el sistema hay que buscar el equilibrio en la financiación mixta.<sup>689</sup>

La propuesta para la región, concretamente, es un modelo que utilice preponderantemente pequeñas donaciones de muchas personas físicas, complementado por una financiación pública que garantice un mínimo para la acción política de los partidos más pequeños. Además, la financiación pública también tendría la función de equilibrar las oportunidades entre los partidos que, por sus características y programas, tienen más o menos acceso a recursos privados.<sup>690</sup>

También la Recomendación 1516, de 2001, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre financiación de partidos políticos, *mutatis mutandis* aplicable a la realidad sudamericana, exhorta a los sistemas nacionales a adoptar un régimen de financiación pública donde una parte es distribuida de acuerdo con la proporción al apoyo político que los partidos posean, bajo criterios objetivos, como número de votos o de escaños. La otra parte de los recursos tiene como objetivo permitir la entrada de

---

<sup>687</sup> SCARROW, Susan E. *Explaining political finance reforms: competition and context*. En *Party Politics*, v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004, pp. 655-659.

<sup>688</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La Insuficiente Reforma de la Financiación de los Partidos: la Necesidad de un Cambio de Modelo*. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015, p. 61.

<sup>689</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>690</sup> *Ibid.*, p. 73.

nuevos partidos a competir en condiciones razonables con los partidos más consolidados.<sup>691</sup>

Así, para la realidad sudamericana, proponemos el reparto de la financiación pública de la siguiente forma. Para empezar, considerando que los sistemas deben prever regímenes objetivos y rigurosos para la creación de partidos, el sistema ha de establecer un suelo para los partidos sin representación parlamentaria y sin recaudación privada significativa de fondos.

Además, parte de la financiación pública debería estar vinculada al éxito electoral y parte distribuida de acuerdo con el sistema *matching funds*, donde cada partido recibe un porcentaje de la financiación pública por cada valor de aportación privadas que recauda, hasta un límite por persona.<sup>692</sup>

Así, del montante de la financiación pública a ser distribuida, una primera parte sería destinada para garantizar un mínimo a partidos sin representación parlamentaria, una segunda parte sería distribuida de acuerdo con el éxito electoral y una tercera parte por medio de *matching funds*. Una cuarta parte debe ser destinada a fomentar la atomización de la financiación, lo que sería una financiación pública indirecta.

La atomización de la financiación privada es la adopción de mecanismos regulatorios que prohíben donaciones de valores abultados, de algunos pocos donadores, y fomenten donaciones de valores bajos, de muchos donadores. En otras palabras, es pulverizar la financiación, convirtiendo el modelo donde poco donadores aportan muchos recursos a cambio de influencia y favores, por un sistema donde muchos donadores aportan pocos recursos cada uno, sin la posibilidad de transmutar esa donación en una contribución *quid pro quo*.

Esas donaciones están sujetas a topes relativamente bajos, incapaces de generar influencia política, y objetivos, es decir, un mismo límite para todos, independiente de la condición personal del donante.

Manuel Maroto defiende que cuanto más pequeñas sean las aportaciones máximas permitidas, menor posibilidad tendrán las personas con más recursos de controlar las decisiones de un partido por medio de grandes aportaciones. Así, atomizar la financiación privada es inhibir el poder de los donantes y democratizarlo, hacer que

---

<sup>691</sup> VALLOTTON, Nicole Stoffel. *Crónica de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: período de sesión de 2001: 2ª parte*. En Revista de las Cortes Generales, 2001, p. 319.

<sup>692</sup> JOHNSTON, Michael. *Votos, Dinero y Buena Política: las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos*. En Estudios Públicos, v. 79, p. 287, 2000, p. 287.

el protagonismo financiero dentro de una organización política pase de unas pocas manos a las máximas manos posible.<sup>693</sup>

Aquí volvemos a la mencionada cuarta parte de la financiación pública, que será destinada a fomentar la atomización de la financiación, lo que sería una financiación pública indirecta. La participación ciudadana podría ser estimulada por incentivos fiscales regresivos, como deducciones en la tributación sobre la renta, lo que también sería una financiación pública complementaria, pero con la ventaja de ser una distribución a los partidos asignada por la ciudadanía. Este modelo es aconsejado por la referida Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros que en su art. 4 prevé la posibilidad de descarga fiscal de las donaciones.

Cuanto más cercanos estén los partidos de la ciudadanía, más serán contemplados por ese modelo de financiación.

Sin embargo, el modelo del incentivo fiscal solo beneficia a quien es contribuyente, lo cual deja fuera a las personas de rentas más bajas. Para ellas, que puedan y quieran participar políticamente por medio de donaciones, las microdonaciones, como el *crowdfunding*, a su vez, incluso por tarjetas de crédito, podría ser utilizada, aunque sin incentivos que puedan ser planteados.

Ese sistema de financiación atomizado debe prohibir integralmente, además, donaciones extranjeras, donaciones de personas jurídicas de cualquiera naturaleza y las donaciones anónimas, aunque de bajo valor.

Por lo que se refiere a las donaciones de personas jurídicas de cualquiera naturaleza, no desconocemos el debate sobre la posibilidad jurídica, ventajas o desventajas de su liberación, limitación o prohibición.

Consideramos que la mejor opción regulatoria para la región es la total prohibición. Defendemos esa alternativa porque los factores de deslegitimación política en la región exigen medidas más drásticas de control de la corrupción política y de abuso del poder económico en las elecciones. Reconocemos que la prohibición limita el flujo de dinero en la política, sin embargo es una desventaja que ha de ser mitigada con incentivos con respecto a la donación privada de personas físicas y por medio de la financiación pública directa, indirecta y la limitación de control de gastos.

Aquí nos apoyamos en las lecciones de Óscar Sánchez Muñoz que preconiza lo que llama “financiación ciudadana”, por la cual se elimina cualquier posibilidad de

---

<sup>693</sup> MAROTO, Manuel Calatayud. *Op. cit.*, pp. 50-51.

aportes de personas jurídicas, transfiriendo a los ciudadanos y al Estado el pago de los gastos relacionados con los procesos democráticos.<sup>694</sup>

Para el autor las personas jurídicas no son titulares del derecho de participación política y la prohibición es un medio de garantizar la igualdad de oportunidades sin excepciones legales. Así, un sistema que la vede no incurriría en ninguno vicio de constitucionalidad. Además, los socios, accionistas, propietarios en general de las personas jurídicas siguen autorizados a realizar aportaciones, lo que compensa, bajo su punto de vista, la rigidez de la alternativa prohibitiva.<sup>695</sup>

La amplificación de la prohibición a todas las personas jurídicas, no solo a las empresas, busca potencializar la efectividad de la prohibición. La posibilidad de donación por persona jurídicas no empresariales tornaría la prohibición fácilmente esquivable, con la donación fraudulenta por medio de personas jurídicas no empresariales que actúan como pantallas de las verdaderas donantes, lo que suele llamarse de “caja 3”.<sup>696</sup>

Aun siguiendo el comprensivo planteamiento de Óscar Sánchez, la prohibición de las aportaciones de las personas jurídicas en general a los partidos debería aplicarse igualmente a las asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos.<sup>697</sup>

Ahora bien, en último caso, si un sistema nacional adopta el entendimiento del derecho de expresión y participación política también por parte de las personas morales, permitiéndoles donaciones a partidos, políticos y campañas, consideramos necesario, como mínimo, en términos de aminoración de riesgos asociados a los factores de deslegitimación presentes en la región, el respeto a los principios generales planteados por la Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros mencionados anteriormente y, especialmente, de acuerdo con su art. 5, que las donaciones a los partidos políticos sean asentadas en la información contable de ambos, es decir, de las personas morales y de los partidos; que los accionistas o todo miembro individual de la persona moral estén al tanto de la donación.

Además, también de acuerdo con la recomendación, los Estados deberían adoptar medidas a fin de rigurosamente limitar, prohibir o reglamentar las donaciones de personas morales que suministran bienes o servicios a las administraciones públicas

---

<sup>694</sup> SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La Financiación de los Partidos Políticos en España: Ideas para un Debate*. En Revista Española de Derecho Constitucional, n° 99, 2013, p. 167.

<sup>695</sup> *Ibid.*, 190.

<sup>696</sup> *Ibid.*, 192.

<sup>697</sup> *Ibid.*, 194.

y prohibir a las personas jurídicas controladas por el Estado u otros poderes públicos que den donaciones a partidos políticos.

Igualmente, las mencionadas recomendaciones del Consejo de Europa enfáticamente recomiendan la prohibición de las donaciones extranjeras, por el riesgo de conflicto de intereses, y las donaciones anónimas, por su incompatibilidad con la transparencia y control.<sup>698</sup>

Sin embargo, un sistema que se preocupe únicamente por las recetas de los partidos y de las campañas será incapaz de enfrentar por completo el reto de mantener elecciones limpias y un sistema político legitimado. Sería inocuo un sistema que se ocupe de la entrada del dinero en las campañas y que se olvide de la salida. Hace falta, por lo tanto, ocuparse de la otra mitad del problema: los gastos electorales. De este tema trataremos en el próximo apartado.

#### **iv. Control de gastos electorales y de las “campañas inteligentes”**

Por lo que se refiere a los gastos electorales, además de la identificación del valor y destinatario de las transacciones, han de ser limitados por el tiempo, por valores y, accesoriamente, por algunas prohibiciones. Así, el sistema ha de prever, en su extensión, medidas de control de disparadores de gastos, limitando el tiempo de campaña, con día de comienzo y de fin, de acuerdo con cada realidad local.

Además, independientemente de la recaudación de la campaña, se debe establecer un tope para los gastos electorales y, para instrumentalizar la observancia a esos topes, prohibir algunos gastos que, sabidamente, implican disparar los costes de campañas, sobre todo espacios en la televisión, vallas y periódicos. Esto requiere que los límites de gasto se hagan de manera realista, reconociendo los altos costes de las campañas contemporáneas, para que no sean demasiado limitadores de la actividad y de la comunicación política.

Ese es el paradigma actual de un eficiente sistema de control de gastos electorales. Sin embargo es importante subrayar que más allá de limitar tiempo de campañas y poner techo a los gastos electorales en general, los sistemas necesitan superar una regulación analógica, centrada en la radio, TV y medios impresos, hacia una

---

<sup>698</sup> Arts. 7, 11, 12 y 13 de la Recomendación Rec(2003)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a las reglas comunes contra la corrupción en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales

regulación también con enfoque digital, en especial en las redes sociales, con el objetivo de evitar abusos y garantizar la rendición de cuentas política y financiera de las campañas en línea.<sup>699</sup> Las campañas están dejando de ser analógicas para convertirse en campañas digitales y la regulación debe acompañar esa tendencia.

Los capturadores y grandes corruptores del presente y del futuro saben que técnicas como la “caja 2” o “caja 3” para desequilibrar la competencia electoral y generar ventajas indebidas de acceso, manipulación y convencimiento de los votantes están *demodé*. Esas estrategias de abuso del poder económico y de comunicación comportan caros costes de transacción y son arriesgadas, sobre todo en sistemas que han criminalizado la financiación irregular.

El futuro está en corromper las campañas y ascender al poder por técnicas más sofisticadas y sutiles para desequilibrar la competencia electoral y manipular al elector. La única constante en el pasado, presente y futuro es que las técnicas son caras, cuentan con la participación concertada de agentes económicos y políticos e involucran el abuso del poder económico y de comunicación.

Así como en el pasado tener más dinero para comprar más presencia en los medios tradicionales de comunicación era la estrategia básica para el desequilibrio de la competencia electoral, en el presente y futuro las campañas digitales y la comunicación política por medio de las nuevas tecnologías son claves para alcanzar fraudulentamente más electores y, así, defraudar elecciones y vencerlas.

Ahora los poderes económicos no son solo salvajes, como plantea Ferrajoli, sino inteligentes también. Byung-chul Han enseña que el abordaje de los electores en las campañas digitales, la comunicación política por medio de las nuevas tecnologías, el *Big Data* y el *data mining* son instrumentos psicopolíticos muy eficientes que permiten adquirir un conocimiento integral de la dinámica de la sociedad de la comunicación e incluso manipularla.<sup>700</sup>

Esa manipulación y comunicación de largo alcance con el electorado puede ser realizada por los poderes económicos en concertación con los poderes políticos, sin implicar directamente las campañas electorales, lo que torna ese control muy difícil. No obstante, los poderes políticos beneficiados por esos expedientes estarán sujetos a los

---

<sup>699</sup> FREITAS, Juliana Rodrigues; ALARCON, Anderson; BARCELOS, Guilherme. *O Direito Eleitoral em Tempos de Fake News: O Que é Isto, um Fato Sabidamente Inverídico? En Revista Percurso*, v. 2, n. 25, 2018, p. 251.

<sup>700</sup> HAN, Byung-Chul. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder Editorial, 2014, p. 19

poderes económicos que, por medio de esa sutil y sofisticada estrategia, les abrió fraudulentamente las puertas del poder público.

En ese contexto, paradójicamente, la proliferación de información en red no necesariamente ha perfeccionado medios de formación de la opinión pública y de las convicciones políticas de los electores, sino que ha contribuido a estrategias de manipulación<sup>701</sup>. En la comunicación en red no hay nada que asegure que la información transmitida haya sido objeto de un mínimo de comprobación. Nada impide la transmisión de mensajes por emisores enteramente sabedores de su falsedad<sup>702</sup>. Así que la opinión pública y, por consiguiente, la formación de la convicción política y la efectiva participación ciudadana por medio del sufragio se establecen y se concretizan no a partir de hechos lealmente presentados, sino por mensajes que pueden no tener ningún sustrato fáctico<sup>703</sup>.

Con esas sutiles y sofisticadas estrategias de comunicación y desequilibrio electoral se destacan las *fake news*, un problema viejo que gana importancia en un nuevo escenario donde su diseminación tiene un muy largo alcance. Presentemente, las *Fake news* se configuran como la promoción y propagación de noticias falsas a través de las redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea. Estas noticias se promueven de tal manera que parecen ser difundidas por otros usuarios, orgánicamente, en lugar de ser impulsadas electrónicamente, es decir, pagadas para conseguir un alcance más grande de destinatarios. Las noticias distribuidas están diseñadas para influir o manipular las opiniones de los usuarios sobre un determinado tema y hacia ciertos objetivos<sup>704</sup>.

Por todo ello, aquí dedicaremos algunas reflexiones también sobre la necesidad de la extensión del sistema de ocuparse mediante la regulación de las campanas en línea, *fake news* y uso de herramientas de análisis masivos de datos. Lo que planteamos no es prohibir el uso de la *Big Data*, *data mining*, *microtargeting* o técnicas asemejadas para comprender mejor lo que pasa en el mundo, en la megapolítica, en la política local, sino proponer reglas contra el mal uso de esa inteligencia para que no sea usada para la manipulación del elector o el desequilibrio de oportunidades electorales. Aquí dos elementos son importantes para establecer una regulación: comprensión de lo que es *fake news* y la diseminación masiva de información.

---

<sup>701</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, pp. 69-73.

<sup>702</sup> DAVIES, William. *The age of post-truth politics*. En *The New York Times*, v. 24, 2016, p. 201.

<sup>703</sup> RUBIO, Diego. *La política de la posverdad*. En *Política exterior*. v. 31, n. 176, 2017, p. 62.

<sup>704</sup> GU, Lion; KROPOTOV, Vladimir; YAROCKIN, Fyodor. *The Fake News Machine. How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public*. En *Pobrane*, v. 25, 2017, pp. 14-16.

La manipulación de la opinión pública, incluso por medio de *fake news*, puede dividirse en varios pasos. El ciclo empieza con la recopilación de la información y análisis del público objetivo, su nivel de lealtad, aceptación y madurez del conocimiento sobre el tema de interés. Después se pasa a la preparación de la historia, de la versión de los hechos que se va a difundir al público objetivo, con historias de fondo que apoyen la historia clave, con variantes, versiones alternativas. La próxima fase es la entrega, la difusión, figurando las redes sociales, sobre todo, en la región, el *Whatsapp* y su encriptación punto a punto, que confina la conversación solo entre los hablantes, como una herramienta perfecta para la ejecución de esta fase. A continuación hay una fase de la explotación y persistencia, es decir, la promoción controlada de la historia entre grupos pequeños, pero activos y crecientes, de simpatizantes. Por fin, el sostenimiento y la ejecución de los objetivos deseados puesto que como resultado la opinión pública modificada<sup>705</sup>.

Así, la diseminación de las *fake news* influye en el sufragio considerando que la elección racional de proyectos y la evaluación del historial de candidatos se ve perjudicada debido a la difusión de informaciones falseadas<sup>706</sup>. Además, la diseminación de informaciones falseadas también refuerza sesgos ideológicos de cada elector, identificados desde estrategias de *microtargeting*<sup>707</sup>, pues presenta evidencias que confirman ideas, valores y concepciones inherentes a sus visiones de mundo<sup>708</sup>.

Así, el otro aspecto de combate que planteamos es precisamente la diseminación, tema esencial respecto al suceso y para su impacto electoral, y no puede ser olvidado por una regulación que pretenda ser extensa y efectivamente combatirla. En la diseminación, los *bots* sociales y personas reales comparten *fake news* en redes sociales y aplicaciones de comunicación, como *WhatsApp*, *Telegram* y otros. Los *bots* sociales, al hacerse pasar por personas reales, divulgando noticias, enviando mensajes y presentando opiniones, se transforman en una herramienta para generar masa crítica para compartir noticias en los diversos medios de comunicación<sup>709</sup>.

Como resultado aquí proponemos una regulación jurídico-formal con un enfoque en la conceptualización de las *fake news*, su criminalización y una estrategia de

---

<sup>705</sup> GU, Lion; KROPOTOV, Vladimir; YAROCKIN, Fyodor. *Op. cit.*, p. 15.

<sup>706</sup> GÓMEZ-GARCÍA, Ignacio. *Los casos Brexit y Trump desde la ingeniería en comunicación social*. En *Razón y Palabra*, v. 21, n. 1\_96, 2017, p. 307.

<sup>707</sup> O'NEIL, Cathy. *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. New York: Broadway Books, 2016, pp. 47-49.

<sup>708</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 89.

<sup>709</sup> O'NEIL, Cathy, *Op. cit.*, p. 77.

impedimento a su diseminación. Sin embargo, cualquier intervención estatal en casos de un incorrecto ejercicio de la libertad de expresión ha de ser muy limitado por definición, sobre todo para evitar el *chilling effect*, es decir, la imposición de sanciones que generen un temor en otros comunicadores capaz de provocar una autocensura<sup>710</sup>.

La criminalización de las *fake news* pueden ayudar, sin embargo tienen un efecto retardado, así que el sistema debe buscar medios para atajar la diseminación mientras se propaga, sin perjuicio para la libertad de expresión y la libre formación de convicciones políticas de los electores.

Un primer paso sería, con inspiración en la regulación brasileña, establecer el siguiente diseño regulatorio: que la propaganda política en la red solo poder ser difundida por las campañas/partidos/candidatos; que la propaganda política, aunque impulsada electrónicamente, debe ser identificada como tal; que los individuos, personas naturales, son libres para la manifestación política (que no se confunde con propaganda política), vedado el anonimato y el uso de perfiles falsos, orgánicamente, es decir, sin uso de herramientas de impulso electrónico. Además, los impulsos electrónicos, cuando estén permitidos, deben ser ofrecidos por la propia plataforma electrónica de contenido (*Facebook, Instagram, Twitter, etc.*) o de mensajería (*Whatsapp, Telegram, Wechat, etc.*).

Algunos conceptos de la regulación de las campañas digitales brasileñas son importantes para la buena comprensión de las reglas arriba descritas. “Impulsión de contenido” es el mecanismo o servicio que, mediante contratación con los proveedores de aplicación de *Internet*, potencien el alcance y la divulgación de la información para alcanzar usuarios que normalmente no tendrían acceso a su contenido. Es decir, sería un refuerzo de alcance del mensaje, un *doping* electrónico para alcanzar más destinatarios, sin lo cual no lograría el mismo resultado. Es necesario repetir que, en el diseño regulatorio, ese *doping* está permitido bajo algunas condiciones: identificación del contenido como propaganda política, uso exclusivo por los partidos/campañas/candidatos, contratación del impulso por la propia plataforma de comunicación o red social.

Es importante subrayar que, de acuerdo con un enfoque en *accountability* electoral y político, con el fin de promover el efectivo control sobre las cuentas de campaña, principalmente la que se transmite en el ambiente *on line*, la posibilidad de

---

<sup>710</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 90.

impulsión de contenido electoral quedará restringida a las campañas oficiales. Además, el uso de este recurso debe quedar claro para el elector.

La restricción del impulso de contenidos electorales a las herramientas disponibles por los propios proveedores de aplicación directamente contratados son la estrategia clave del marco brasileño y, por ende, debe ser homogeneizada, ante el uso de los *bots* sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que la sofisticación de esas tecnologías torna difícil para los interesados, la justicia electoral, el perjudicado y la propia red social o de mensajería, identificar cuentas falsas.<sup>711</sup>

Sin embargo, soluciones como la planteada, con enfoque en las tecnologías sufren con su intensa mutabilidad y la incapacidad de generar marcos reguladores capaces de acompañar esos cambios y estarán siempre un paso retrasado. Por eso añadimos al sistema soluciones atemporales, que preserven la libertad de expresión, con participación de la ciudadanía, partidos, grupos políticos y los propios proveedores de tecnología.

La primera línea de actuación, de responsabilidad de todos, tiene que ver con la garantía del pluralismo en los medios de comunicación, incluso las redes sociales, y la formación de un ciudadano de mentalidad independiente investido con autonomía moral<sup>712</sup>, temas relacionados con los actores institucionales y que serán profundizados en los próximos apartados.

A continuación, trataremos de un complemento esencial a la efectividad del sistema: las sanciones ante el incumplimiento de sus normas, sobre todo tratándose de abuso de poder económico y mediático.

#### **v. Sanciones ante el abuso del poder económico y mediático**

Finalmente, el último punto a constar en la extensión de los sistemas que tratan de la gobernanza democrática se refiere a la sanción de los responsables por violaciones de las normas y medidas arriba delineadas, sobre todo relacionadas a las normas de financiación y abuso del poder económico y mediático.

---

<sup>711</sup> MELESHEVICH, K; SCHAFER, B. *Online Information Laundering: The Role of Social Media. Alliance for Securing Democracy*. Disponible en <<https://securingdemocracy.gmfus.org/online-information-laundering-the-role-of-social-media/>>, acceso en 14/01/2020.

<sup>712</sup> BARTLETT, Jamie. *The people vs tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. New York: Random House, 2018, 39-44.

Para empezar, no somos partidistas de la idea de poner todo el peso de la solución a los problemas en la penalización de las conductas, tampoco concordamos con la banalización del Derecho penal, o su uso como “muleta legitimante” destinada a compensar simbólicamente las deficiencias del sistema, como dijo Manuel Maroto<sup>713</sup>. Sin embargo, la gravedad del tema de la corrupción política, sobre todo por medio de financiación privada, requiere la convocación de esta rama extrema del Derecho.

No desconocemos muchas críticas que la literatura hace a la penalización de la financiación ilícita<sup>714</sup>, sin embargo, tales censuras a esa estrategia parten de la misma premisa de que la financiación está mal regulada y echa todo el peso de solucionar esa mala regulación en la penalización de las conductas, sobrecargando el sistema penal y el poder judicial. Sin embargo, lo que proponemos es una superestructura de integridad política desde una red institucional de sistemas regulatorios interconectados, que buscará regular el flujo del dinero en la política, dejando solo los incumplimientos más graves a una parte desde sistema, compuesto por instituciones de Derecho Penal.

Así, planteamos una arquitectónica de sistemas, protagonizada por regulaciones y autorregulaciones que se relacionan entre sí, sin embargo, en el último y extremo, suplementado por fuertes sanciones por incumplimiento, no solo pertenecientes al Derecho Penal, sino integradas en una red de sanciones extrapenales, que se sobreponen, derivadas de otras ramas del Derecho, como el Derecho Electoral, Derecho de los Partidos y Derecho Administrativo. Lo que buscamos es aflictivamente castigar a los agentes que deseen saltar al sistema, con puniciones de distintas naturalezas, restrictivas de libertad, económicas, políticas, administrativas, reputacionales, creando un ambiente de desestímulo para violaciones contra la superestructura de integridad política.

La criminalización de la financiación ilegal de los partidos políticos es una decisión de política criminal adoptada en diversos sistemas, incluso por algunos sistemas sudamericanos, como Perú y Chile, y busca la protección penalizada de la

---

<sup>713</sup> MAROTO, Manuel Calatayud. *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, p. 838.

<sup>714</sup> MAROTO, Manuel Calatayud (*in El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*, 2017); REBOLLO, Rafael (*in La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas. estudios penales y criminológicos*, 2018); NÚÑEZ, Elena (*in La cuestionable regulación penal de los delitos de financiación ilegal de partidos políticos*, 2017); NIETO MARTÍN, Adán (*in La financiación ilegal de partidos políticos: un análisis político-criminal*, 2015).

democracia, del sistema electoral, del sistema de partidos y del sistema político como un todo.

Donde hay un hueco legislativo de tipificación expresa del delito de financiación ilegal de partidos políticos, los sistemas suelen castigar la conducta encajándola en otras tipificaciones más usuales, tales como prevaricaciones, falsedades, tráfico de influencias, cohecho, etc. Sin embargo, la creación de una tipificación específica facilita la labor de los órganos de control y torna más factible la condena de esas prácticas.

Además, el tipo no supone criminalizar simples desobediencias administrativas, así que la descripción del comportamiento típico debe tutelar situaciones de graves violaciones al sistema y contener el núcleo esencial de la prohibición, evitando, primero, criminalizar meras irregularidades contables y, segundo, no simplemente remeter a las prohibiciones previstas por el sistema electoral, por medio de normas penales en blanco, lo que sorteará discusiones de constitucionalidad de la tipificación penal.<sup>715</sup>

La tipología de violaciones en la financiación privada de la política que consideramos como grave es muy variada. Hay donaciones lícitas que, en verdad, son *quid pro quo*, es decir, un soborno anticipado para que el candidato vencedor retorne la donación mediante ventajas concretas. Existen donaciones ilícitas que desequilibran la igualdad de oportunidades electorales, también a cambio de ventajas. En su caso, hay la financiación con dinero de origen lícito, pero prohibida por la regulación electoral, por ejemplo, donación de valores por encima de los topes determinados por la regulación electoral; o la donación de una empresa, cuando el marco regulatorio prohíbe donación de persona jurídica. Hay, además, financiación con dinero de origen delictivo para las organizaciones políticas, por ejemplo, cuando recursos derivados de actividades como el narcotráfico o corrupción abastecen campañas electorales.

Aunque sean situaciones distintas, las situaciones arriba descritas tienen en común exigir de los partidos o campañas un esfuerzo de mantenimiento de una contabilidad secreta paralela a la oficial. Es ahí donde el tipo penal debe actuar, atacando conductas anticipatorias de corrupción política, sin perjuicio de ello, de acuerdo con cada situación concreta, en caso de cohecho, soborno o lavado de capitales, de acuerdo

---

<sup>715</sup> REBOLLO, Rafael Vargas. *La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas*. En *Estudios penales y criminológicos*, v. 38, n. Ext, 2018, pp. 19-21.

con la tradición de política criminal de cada país, resolver la cuestión con la aplicación del principio de absorción o por concurso de crímenes.

De acuerdo con el pensamiento que se ha expuesto, Adán Nieto Martín defiende la tipificación autónoma del delito de financiación ilegal de partidos políticos. Para el autor el delito de financiación ilícita tutela bienes jurídicos penales autónomos de extraordinaria importancia para el sistema democrático, como la transparencia en la financiación, la igualdad de oportunidades electorales y la democracia intrapartidista. Así, ante situaciones donde la financiación ilícita ocurre paralelamente con cohecho u otros crímenes semejantes, dada la independencia de los bienes jurídicos y la importancia de los injustos, la cuestión se soluciona a través de la vía del concurso de delitos.<sup>716</sup>

Además, desde otro ángulo, hay violaciones perpetradas bajo las órdenes de la cumbre partidista; otras hechas por los candidatos a las espaldas de los partidos. Hay, igualmente, violaciones hechas por donantes que benefician candidaturas, pero sin la participación de ellas. Aquí es necesario, asimismo, destacar cuatro agentes involucrados: el donante que aporta el recurso ilícito, el político beneficiado, el dirigente partidista o de campaña responsable financiero por manejar el recurso y el partido.

Por lo que se refiere al político beneficiado, hay que considerar tres situaciones distintas: si tiene conciencia de la operación financiera irregular en su favor, si actúa en “ceguera deliberada” o si no tiene conciencia de la operación financiera en su favor. En los dos primeros casos, donde hay, respectivamente, dolo directo y dolo indirecto (o eventual), el candidato actúa en coautoria con el responsable financiero, en concurso de agentes. En el tercer caso, posible en elecciones con grande recaudación, el candidato incauto que recibe recursos ilícitos en su campaña no incurre en la práctica del delito. Es importante subrayar que la frontera fáctica y probatoria que separa el candidato incauto del “candidato avestruz”, es decir, que adopta una ignorancia deliberada (“*wilfull blindness doctrine*”) ante los hechos de su propia campaña, es muy tenue. La tipificación ha de considerar, también, esa variedad de situaciones relacionadas con los agentes involucrados.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, creemos que el planteamiento brasileño, profundizado tras el debate que se ha impuesto con el caso Odebrecht alcanza

---

<sup>716</sup> NETO MARTÍN, Adán., “*Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10- 13)*”. En *Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude*, Cuenca, 2006, pág. 123.

ese doble objetivo. La redacción nació en el seno de la fiscalía brasileña, que cumula funciones de lucha contra la corrupción y fraudes electorales, y, por ello, está acostumbrada al tema y conoce las herramientas que le hacen falta al sistema. Además, fue ampliamente debatida por la comunidad interesada, sobre todo jurídica, en una campaña llamada “10 medidas contra la corrupción”.<sup>717</sup>

El Proyecto de Ley 1865, que sigue aún bajo discusión parlamentaria, tiene la siguiente tipificación, que puede ser adaptada y uniformizada regionalmente:

“Recaudar, recibir, mantener, mover o utilizar recursos, valores, bienes o servicios monetizables que no estén registrados o estén registrados falsamente en la contabilidad requerida por la legislación electoral.

Pena - prisión, de 2 (dos) a 5 (cinco) años, si el hecho no constituye un delito más grave.

§ 1 Cualquier persona que done, contribuya o proporcione recursos, valores, bienes o servicios monetizables incurre en la misma penalidad en las circunstancias establecidas en el caput.

§ 2. Los candidatos y miembros de los cuerpos de partidos políticos y coaliciones que compitan, de cualquier manera, por la práctica criminal, incurren en la misma pena.

§ 3 La pena aumenta de 1/3 (un tercio) a 2/3 (dos tercios) si el autor, coautor o participante es un agente público.

§ 4 La pena aumenta de 1/3 (un tercio) a 2/3 (dos tercios) si los recursos, valores, bienes o servicios a los que se hace referencia en el departamento son de un delito.”

El planteamiento de arriba tiene las ventajas de hacer una extensa descripción del comportamiento típico, dejando claro el núcleo esencial de la prohibición. Además, incluye, sin mucho esfuerzo interpretativo, las donaciones cruzadas por medio de las fundaciones de los partidos y las condonaciones bancarias. Asimismo, involucra (casi) todos los agentes necesarios en la consecución de la trama, no usa normas penales en blanco e incluye donaciones indirectas, como de servicios, bienes inmuebles o estrategias semejantes. El sistema debe incluir, además, la casación del mandato electivo obtenido por medio de fraude.

Es importante subrayar que el establecimiento de la pena mínima de restricción de libertad debe estar de acuerdo con las demás normas penales y de proceso penal locales relacionadas con suspensión de proceso, prisión domiciliaria, ejecución alternativa de la pena, prescripción, etc. Es importante, para que la punición tenga un efecto aflictivo capaz de generar un ambiente de desincentivo de las violaciones, que haya al menos inicio de pena con restricción de libertad.

Sin embargo, la norma no está completa. Está carente en lo que se refiere a no incluir los partidos políticos en el espectro punitivo. La responsabilidad penal de los partidos no fue considerada por la norma paradigma, pues en el sistema brasileño, salvo

---

<sup>717</sup> Disponible en <<http://www.mppr.mp.br/pagina-6193.html>>. Acceso el 25/03/2020.

una rara excepción, no se la admite. Sin embargo, están las personas jurídicas sujetas a un grave régimen disciplinario no penal. En el contexto sudamericano, independientemente de si la tradición jurídico-penal local comporta o no responsabilización de la persona jurídica, lo que planteamos es un régimen sancionatorio, penal o no penal, por medio de responsabilidad objetiva del partido y puniciones severas.

Es importante subrayar que no es novedoso establecer regímenes sancionatorios a los partidos, pues el Derecho Electoral ya lo practica hace mucho, incluso con hipótesis de extinción de partidos, aunque excepcionalmente. Lo que planteamos es un régimen para situaciones más allá de meras irregularidades contables, con un régimen sancionador más severo a los partidos. Sin embargo, hay que tener cautela al establecer un régimen sancionador objetivo a los partidos, toda vez que son entidades con importantísimas funciones constitucionales y el régimen puede ser usado políticamente contra los partidos. En otras palabras, puede haber una “partidarización” del uso del régimen sancionador partidista. Sin embargo, en la arquitectura aquí propuesta, los órganos de control en general y el poder judicial en especial, como hablaremos más adelante en apartado específico, actúan bajo independencia y tienen condiciones para evitar el mal uso de este régimen sancionador contra los partidos.

En este régimen sancionador de los partidos, una vez más hace falta distinguir tres situaciones. Los partidos cuyos candidatos perpetran hechos de corrupción política sin la participación de la cumbre partidista. Los partidos que, con participación de la cumbre partidista, violan normas del SFP+SACP. Y, en tercer lugar, partidos que se convierten en auténticas organizaciones criminales.

Aquí proponemos lo siguiente, también inspirado en el movimiento de las “10 medidas contra la corrupción”, desarrollada por la fiscalía brasileña, aunque la idea no ha sido convertida en proyecto de ley:

“Los partidos políticos serán responsables objetivamente por la conducta que se describe a continuación, practicada en su interés o beneficio, exclusiva o no:

I - mantener o mover cualquier tipo de recurso o valor en paralelo con la contabilidad requerida por la legislación electoral;

II - ocultar u disimular la naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de los activos, derechos o valores que surgen, directa o indirectamente, de un delito penal, de fuentes de fondos prohibidos por la legislación electoral o que no se han contabilizado de la manera requerida por legislación;

III - uso, con fines electorales, de bienes, derechos o valores derivados de delitos penales, de fuentes de fondos prohibidos por la legislación electoral o que no se hayan contabilizado de la manera requerida por la ley.

§ 1 La responsabilidad de los partidos políticos no excluye la responsabilidad individual de sus líderes y administradores o de cualquier persona, física o jurídica, que haya colaborado por los actos ilegales, ni previene la responsabilidad civil, penal o electoral como resultado de los mismos actos.<sup>718</sup>

Las sanciones aplicables a los partidos políticos serían multas, que podrían ser retenidas de la financiación pública, y suspensión del funcionamiento de la sección partidista territorial que haya dado causa al problema. Excepcionalmente, si el partido se ha convertido en una organización criminal, es decir, toda su organización, propósito y actividad están continua y estructuralmente destinados a defraudar al sistema, la extinción del partido podría determinarse, siempre que esta pena tenga un asiento constitucional, dado su seriedad dentro del sistema democrático.

En el ámbito de la responsabilidad objetiva, el partido solo escaparía del régimen sancionador arriba estructurado en caso de comprobar la inexistencia de los hechos o la inexistencia de nexo de causalidad entre los hechos y la conducta de la cumbre partidista. Para ello, es esencial, *ex vi legis* o espontáneamente, la existencia de un efectivo programa de integridad (*compliance*), para comprobar que la cumbre partidista, que el partido como actor institucional, estaba actuando en conformidad y que los hechos se dieron por una actuación aislada de una campaña específica o por una sección territorial específica.

Este es el modelo de gobernanza democrática que planteamos para la edificación de una superestructura de integridad política que actúe en el momento pre-gobierno, es decir, justo cuando ocurre la elección popular para la indicación de los representantes y formación de los gobiernos.

Sin embargo, la integridad política no se limita ahí y, a continuación, propondremos un diseño regulatorio para la garantía de la integridad política con los gobiernos ya formados y en movimiento.

## **B. Integridad política en los gobiernos y posgobiernos y modelos de control de la corrupción política**

En el apartado anterior, hemos propuesto el diseño regulatorio regionalmente uniforme para generar infraestructuras de gobernanza democrática en varios elementos

---

<sup>718</sup> Disponible en <<http://www.mppr.mp.br/pagina-6193.html>>. Acceso el 25/03/2020.

relacionados a aspectos pregubernamentales que pueden sufrir influencia perniciosa de la financiación privada de la política.

Sin embargo, como hemos recalcado a lo largo de esta investigación, la integridad política ha de ser garantizada antes, durante e incluso después de los gobiernos, así que una superestructura de integridad política debe ocuparse de esos tres momentos, y los múltiples sistemas que se ocupan de variados temas y aspectos de la integridad deben ser comprendidos en clave de un sistema único, o mejor, como una arquitectónica de sistemas.

Aquí nos ocuparemos de las instituciones, de las reglas y herramientas destinadas a mantener la integridad política en los gobiernos y posgobiernos a salvo de estrategias de captura y corrupción política. Es importante subrayar que el enfoque es, una vez más, la captura y la gran corrupción, que suelen estructurarse en las cumbres de los gobiernos, aunque los diseños regulatorios que serán expuestos a continuación también afecten, indirectamente, por el costado, a la pequeña corrupción.

Reiterando las lecciones de Jeremy Pope, un sistema de integridad pública se funda, entre otros ya debatidos relacionados a la gobernanza pregobernado, sobre los siguientes pilares: un sector público competente, imparcial y objetivo con adecuados sistemas de contratación; un eficaz sistema de auditoría y control financiero y un órgano central de lucha contra la corrupción.<sup>719</sup>

Para concretizar ese planteamiento de Pope, es necesario instituciones, normas de conducta que, desde un enfoque de prevención y punición de la corrupción, regulen el funcionamiento de la burocracia, la formación de la agenda pública, la ejecución de las políticas públicas y las relaciones entre lo público y lo privado, sobre todo en el contexto regional de minimización del rol del Estado. Ese diseño constitucional es concebido para que fomenten unos valores públicos muy concretos y un proceso decisorio y burocrático objetivos, imparciales y universalistas, sin perjuicio de la eficiencia. Además, precisamente por lo que se refiere a los órganos de lucha contra la corrupción, estos necesitan de herramientas institucionales para actuar, para dismantelar los proyectos corruptivos en curso y castigar a los agentes públicos y privados responsables.

De acuerdo con esas líneas de actuación, plantearemos infraestructuras institucionales de integridad con un enfoque en los gobiernos y posgobiernos, que

---

<sup>719</sup> POPE, Jeremy. *Op. cit.*, p. 64.

actúan en clave de un sistema único y en armonía con las demás infraestructuras de gobernanza ya planteadas y que todavía serán abordadas más adelante en este mismo capítulo, cuya unidad sistémica forma la superestructura regional de integridad política aquí propuesta.

También aquí seguiremos el método del Capítulo 2 y presentaremos el diseño institucional desde tres perspectivas para fines didácticos, su extensión, es decir, el alcance del sistema ante situaciones de riesgo y de vulneración de la integridad política a ser tuteladas; su profundidad, o sea, las consecuencias por el incumplimiento de las normas de conductas y, finalmente, la interactividad, donde trataremos de las medidas de cooperación regional para conferir efectividad a las normas del sistema e impedir asedios transfronterizos a la integridad política de los países de la región.

Estructuramos este apartado de acuerdo con el diseño institucional mínimo que proponemos para la región. Así, empezaremos tratando de la responsabilización de personas naturales y jurídicas por hechos de corrupción política y corrupción transnacional, marcos para el enfrentamiento a la delincuencia organizada asociada a los altos niveles de la burocracia, perfeccionamiento de controles para la contratación pública, regulación de conflicto de intereses, controles de evolución patrimonial de los agentes públicos y trataremos de herramientas que tornen el sistema más eficiente, como el *whistleblowing*, el combate contra la corrupción por medio de consenso, la transparencia y la cooperación jurídica internacional.

Vale recalcar que lo que buscamos con ese diseño institucional son gobiernos y administraciones públicas más fiables. El sistema de gobernanza democrática anteriormente presentando tiene como objetivo llevar a los gobiernos representantes electos libres de influencias perniciosas de patrocinadores políticos de mala fe. Sin embargo, si el sistema de gobernanza democrática falla o si los captores y corruptores políticos optan por actuar directamente en los gobiernos ya electos, es necesario un sistema de gobernanza pública que sea capaz de tener esas estrategias.

#### **i. Responsabilización de personas naturales y jurídicas por hechos de corrupción política y corrupción transnacional**

La ciudadanía, como hemos visto, desconfía del sistema político, consecuentemente, desconfía de los gobiernos, lo que Carlos Pereda llama de “principio

de desconfianza sistemática”.<sup>720</sup> Solo el tiempo y gobiernos más consistentes y previsibles por lo que se refiere al cumplimiento de las normas de conducta y promesas políticas universalistas pueden vencer ese principio de desconfianza sistemática. Y aquí proponemos precisamente un diseño regulatorio que suministre infraestructuras éticas para el funcionamiento de los gobiernos y, incluso, en el momento de posgobierno.

En efecto, no hay modo de rescatar la confianza de la ciudadanía en los gobiernos sin un eficiente régimen de responsabilidad. La responsabilidad genera previsibilidad de conductas que, a su vez, genera confianza. Por ello, empezamos con los regímenes de responsabilización por corrupción política.<sup>721</sup>

Los sistemas sudamericanos optan, en defecto, por adoptar regímenes criminales de lucha contra la corrupción, aunque hay sistemas que superponen distintos tipos de responsabilización por un mismo hecho de corrupción política, es decir, penal, electoral, administrativo, sin que ocurra *bis in idem*. Para que quede más claro, un mismo hecho de corrupción puede ser juzgado por distintos órganos, formados por autoridades expertas en determinadas materias, que pueden tomar distintas decisiones y con punitivos que también se sobreponen.

Esa superposición de responsabilizaciones puede ser muy bien aprovechada, pues garantiza una red de responsabilización y una red de autoridades de control, formada por distintos órganos y ángulos de especialización, que puede compensar la debilidad de alguna otra entidad pública de control. Sin embargo, ese modelo debe estar basado en algunos supuestos, incluso para garantizar la constitucionalidad de esa opción regulatoria.

Primer supuesto, el sistema ha de punir a todos los involucrados y potenciales beneficiados por las prácticas ilícitas, personas físicas o jurídicas, independientemente del resultado económico del proyecto corruptor. Por lo que se refiere a las personas jurídicas, el régimen de responsabilización ha de ser objetivo, como se ha planteado anteriormente, cuando hablamos de la responsabilización de los partidos políticos. Segundo supuesto, las penas para los agentes corruptos y corruptores, aunque pueden ser distintas, no pueden ser desproporcionalmente desiguales.

Conviene subrayar, en estos dos supuestos, que las sanciones son acumulativas, pero, debido al principio de proporcionalidad, según el caso específico, el aplicador de la sanción debe hacer las consideraciones necesarias sopesando juicios de necesidad,

---

<sup>720</sup> PEREDA, Carlos. *Sobre la confianza*, Barcelona: Herder, 2009, pp. 31-33.

<sup>721</sup> CAMPS, Victoria. *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder Editorial, 2012, p.202.

adecuación y proporcionalidad en sentido estricto. Por lo tanto, la aplicación desproporcionada de sanciones en relación con las conductas, especialmente en ausencia de enriquecimiento ilícito combinado, ausencia de daños o daños pequeños al patrimonio público, no es consistente con los principios de proporcionalidad y razonabilidad.<sup>722</sup>

Tercer supuesto, esa red de responsabilización debe imponer a los corruptos y los corruptores no solo puniciones, sino otras consecuencias necesarias para limpiar el sistema político, generar un clima ético y restablecer su integridad. Aquí hablamos de consecuencias de tres tipos, que pueden ser aplicadas por todos los órganos con potestad para actuar en la lucha contra la corrupción, de acuerdo con sus potestades específicas: punir, alejar a los agentes de la cosa pública y restablecer el *status quo ante*. Esos serían los elementos teleológicos del sistema de responsabilización por violación de la integridad política en la medida que, una vez logrados, la tutela de la integridad política en los gobiernos se lleva a cabo efectivamente. Hablemos de cada consecuencia.

La consecuencia elemental, ciertamente, es castigar a los responsables. El propósito que debe lograrse con la punición es angustiar, forzar, disuadir, ante la intimidación de la potencial aplicación de sanciones, que el agente ilegal desobedezca, corrompa, la conducta natural requerida a los funcionarios públicos y a las personas privadas que están relacionadas con la administración pública, de acuerdo con reglas y principios administrativos. Los castigos aquí deben ser de restricción de libertad, reputacionales o económicos.

Las sanciones de restricción de la libertad están previstas en todos los sistemas nacionales de la región, aunque, en la práctica, son de poca aplicación. Además, preferentemente, el sistema debe establecer penas mínimas que garanticen, al menos, un comienzo de ejecución de pena en régimen cerrado.

Las sanciones reputacionales son dirigidas a las personas jurídicas y determinan que la propia empresa condenada informe al mercado, consumidores y empresas suministradoras su condición legal de empresa condenada por corrupción, incluso por medio de la portada de sus sitios electrónicos, sedes físicas y demás ámbitos de presentación.

---

<sup>722</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 137.

Las sanciones económicas pueden ser dirigidas a las personas físicas y jurídicas. Los sistemas pueden adoptar, y de hecho han adoptado, la aplicación de multas proporcionales a los daños causados o a los beneficios percibidos o a la dimensión del hecho corruptivo. Es importante subrayar, considerando la red de órganos de responsabilización, que distintas multas pueden ser concomitantemente aplicadas por distintos órganos de regulación. Eso es posible, y no configura *bis in idem*, porque esos órganos y las instancias son independientes y esas multas se destinan a repudiar, inhibir y disuadir prácticas desde distintos aspectos del mismo acto corruptivo. Por ejemplo, una contratista corruptora que hace una donación *quid pro quo* puede ser multada por el órgano ejecutivo de control de la corrupción y por el órgano electoral. No hay *bis in idem* y ambas multas deben ser pagadas.

Específicamente por lo que se refiere a los partidos, que también deben ser castigados como se ha dicho en el apartado anterior, puede ser adoptada, como ha ocurrido en algunos sistemas, la suspensión de las transferencias de la financiación pública, donde haya.

Para las sanciones económicas es muy importante que los sistemas prevean medidas cautelares y ejecutivas que, procesalmente, confieran efectividad a los juicios que apliquen las sanciones de naturaleza económica, con el fin de garantizar, realmente, el pago de las cantidades objeto de las condenas.

Mas allá de punir, el segundo tipo de consecuencia por la violación a las reglas de integridad política tiene la naturaleza y finalidad de restablecimiento del *status quo ante*, es decir, de restaurar los patrimonios jurídicos de los agentes involucrados y victimizados, precisamente el patrimonio público, incluso inmaterial, al estado anterior a la práctica corruptiva. La finalidad restaurativa, por lo tanto, tiene como objetivo reflejar, de una manera muy específica, el principio de responsabilidad constante de todos los sistemas jurídicos, por lo cual todos los que sean responsables por violación del derecho a otro estarán sujetos a la compensación del daño causado.<sup>723</sup>

Aquí precisamente estamos hablando de consecuencias tales como la condenación a resarcir el erario público por los daños a este causados por la corrupción y el decomiso de bienes acrecidos ilícitamente al patrimonio de los corruptos y corruptores. Aunque las consecuencias del decomiso y la reparación de los daños tienen un efecto aflictivo, incluso punitivo, eso es un efecto secundario. Fábio Osório resume

---

<sup>723</sup> TOURINHO, Rita. *Discricionariade Administrativa: Ação de Improbidade & controle Principiológico*. Curitiba: Juruá, 2004, p. 210.

muy bien la naturaleza jurídica de estas consecuencias que tienen una finalidad restaurativa. Para el autor “ni siquiera se trata de sanciones, ya que tales consecuencias legales del acto injusto solo restauran el estado anterior, restauran el patrimonio público lesionado”.<sup>724</sup>

Por lo que se refiere al resarcimiento por los daños causados al patrimonio público, en caso de multiplicidad de condenados en estos actos, ya que compitieron voluntariamente por el resultado de la corrupción, hay de establecerse una obligación conjunta, solidaria, de pago. Además, el destino de los valores recuperados serán los presupuestos de los órganos específicamente corrompidos y depauperados. En el caso de que no sea posible identificar con precisión cual es el órgano perjudicado, los valores del resarcimiento deben ser encaminados a la cuenta general del tesoro o algo contablemente semejante.

Otro punto referente al resarcimiento de los daños que merece una reflexión es que, aunque más de un órgano de la red de responsabilidad condene los corruptos a esa consecuencia, esa solo será pagada una única vez. No se trata de evitar *bis in idem*, pues no es una punición, sino evitar el enriquecimiento sin causa de la administración pública.

Además, no siempre es una tarea sencilla calcular los daños al patrimonio público relacionados con la corrupción. Hay un sinfín de análisis econométricos que tratan del tema para cada tipo de corrupción: cartelización sin soborno, fraude en la competencia con soborno, etc. Sin embargo, es importante subrayar que los órganos de la red de responsabilización pueden llegar a distintas conclusiones definitivas sobre los daños causados al patrimonio público. Eso ocurre porque, aunque esos órganos deban actuar en sintonía y compartiendo pruebas, son independientes y actúan desde distintos ángulos de especialización, así pueden llegar a distintas conclusiones. Los corruptos, en esas situaciones, deben pagar el mayor valor determinado por una decisión definitiva, lo que torna las demás decisiones, de menor valor, como debidamente cumplidas.

Aquí es necesario hacer también una breve reflexión sobre el tema del decomiso, considerando que, en el caso regional, los actos de captura y gran corrupción son llevados a cabo por empresas con notable potencial económico, sobre todo contratistas multinacionales.

---

<sup>724</sup> MEDINA, Fábio Osório. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 96.

Los sistemas regionales, siguiendo la tendencia internacional y de las convenciones que tratan del tema, han de autorizar el decomiso de todas las ganancias procedentes del delito. Las Cortes estadounidenses dieron forma a la teoría del *disgorgement of ill-gotten gains or profits*, de acuerdo con la cual deben perder en favor de la administración pública violada todas las ganancias declaradas por la empresa, en caso de haber obtenido el contrato por fraude.<sup>725</sup>

Así, según la teoría arriba mencionada, que debe incorporarse en los marcos legales o por la jurisprudencia de la región, mediante procesos de "conversación transconstitucional", establecimiento de "puentes de transición" y superación de las diferencias entre los sistemas, las medidas restaurativas deben tener capacidad de alcanzar no solo las ganancias ilícitas, sino todos los bienes obtenidos del delito, sin que haya que descontar de ellos el valor de lo invertido en su ejecución<sup>726</sup>.

Mas allá de punir y restaurar, el tercer tipo de consecuencia por la violación a las reglas de integridad política tiene la naturaleza y finalidad de alejar corruptos y corruptores de la gestión y del contacto con la cosa pública. Aquí los sistemas prevén múltiples posibilidades, de acuerdo con el agente, es decir, si es político, dirigente, partido, empresa, ejecutivo o funcionario público.

Para el político, los sistemas pueden, y muchos lo hacen, prever la pérdida de la función pública, incluso del mandato electivo, como consecuencia, recalcando, aquí, las consideraciones anteriores sobre la proporcionalidad entre la conducta y la aplicación de las consecuencias. Además, el político puede sufrir la suspensión de sus derechos políticos, lo que lo alejará de la cosa pública mientras dure la suspensión. Consideramos que la previsión de la casación definitiva de los derechos políticos no tiene sustentación constitucional, de acuerdo con las constituciones locales.

Los directivos partidistas también pueden ser condenados a alejarse de funciones partidistas y también tener sus derechos políticos suspendidos. Los partidos, a su vez, pueden ser suspendidos de la posibilidad de presentar candidatos.

Las empresas pueden ser impedidas de adjudicar contratos con la administración pública, recibir incentivos, subsidios, subvenciones, donaciones o préstamos de

---

<sup>725</sup> TERRA, Aline de Miranda Valverde. *Disgorgement of Profits in Brazilian Law*. In: HONDIUS, Ewoud; JANSSEN, André (Coords.). *Disgorgement of profits: gain-base remedies throughout the world*. World. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law, Springer International, 2015, pp. 447-448.

<sup>726</sup> GOMES, Rafael M. (et. al.). *Eficiência, atratividade e dissuasão de acordos de leniência e combate à corrupção: o caso da Operação Lava-Jato*. En Working paper at Economics and Politics Research Group-EPRG. Brasília: Edições Universidade de Brasília, 2018, p. 15.

organismos públicos o igualmente ser extintas por decisión judicial, todo dependiendo de la gravedad de sus actos. Los ejecutivos de las empresas también pueden ser segregados de la cosa pública, por medio de la prohibición de contratación de empresas que conste como socio, empleado o colaborador de cualquier naturaleza. Aquí es posible proponer una medida de cooperación internacional. Los países de la región pueden establecer y compartir listas de empresas y ejecutivos condenados por corrupción, y extender la prohibición de adjudicar contratos públicos en todo en ámbito regional.

Los funcionarios públicos, a su vez, pueden ser segregados de la cosa pública por suspensión, cese e, incluso, en caso más graves, tener sus derechos políticos suspendidos, lo que impediría ser contratado por la administración, al igual que por oposición, mientras dure la suspensión.

Ahora volviendo a los supuestos a ser observados por los sistemas para la formación de una red de responsabilización, un cuarto supuesto a considerar, además, es tener largos plazos de prescripción o, de acuerdo con las circunstancias locales y el grado de voluntad política, establecer la ausencia de prescripción para procesar conductas de corrupción política. Alternativamente, es posible crear un sistema de responsabilización a la autoridad que tenga dado causa injustificada a la extinción del proceso debido a la prescripción.

Un quinto y último supuesto es, considerando que las instancias son expertas, son órganos especializados que juzgan los hechos de acuerdo con ángulos específicos de la materia, es decir, electoral, penal, administrativo, el sistema debe establecer una previsión de independencia entre esas instancias punitivas. Sin embargo, la verdad real, incurra en los juicios penales, debe establecer una prevalencia del resultado en estos procesos sobre los juicios en curso en otras instancias. Esa prevalencia ha de existir solamente en los casos de decisiones de absolución donde hay certeza de la inexistencia del hecho, que el hecho no fue practicado por los agentes imputados o que estaba bajo algún exculpante. Otros tipos de decisiones absolutorias, tales como, absolución por ausencia de pruebas, no deben vincular a las otras instancias. Por otro lado, las instancias deben tener cuidado para evitar decisiones contradictorias, debiendo compartir pruebas. Los sistemas, además, deben prever la posibilidad de suspensión del juicio por una instancia, mientras espera el resultado y el desarrollo de un juicio de otra instancia.

Superado el tema de la red de responsabilización, la superposición y dinámica entre los órganos de control y la profundidad del sistema en cuanto a las violaciones. A continuación, vamos a tratar de los marcos para enfrentamiento de la corrupción

transnacional y de la delincuencia organizada asociada a los altos niveles de la burocracia, elementos esenciales de una infraestructura de integridad pública que se proponga efectiva y, como mínimo, regional.

## **ii. Marcos para el enfrentamiento de la delincuencia organizada asociada a los altos niveles de la burocracia**

La regulación y criminalización del soborno transnacional por cada sistema sudamericano, de forma homogeneizada, incluso como pretende la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), es una medida que se impone.

Así, conforme la CICC, las infraestructuras de integridad nacionales deben incluir en sus respectivos sistemas penales ese ilícito, con sus respectivas sanciones, teniendo como núcleo penal el acto de sus nacionales, personas físicas o jurídicas, ofrecer a funcionarios públicos de otro Estado cualquier ventaja, como dinero, dádivas, favores, promesas, a cambio de que los agentes públicos realicen u omitan cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. Las sanciones deben ser proporcionales a la corrupción interna.

Es muy importante subrayar que, también de acuerdo con la CICC, en su art. XVII, que los sistemas sudamericanos deben uniformizar el entendimiento de que el cometimiento de un acto de corrupción política, interna o transnacional, supuestamente destinado a fines políticos, por motivaciones o con finalidades políticas, no serán considerados crímenes de naturaleza política o como un delito común conexo con un delito político.

Así, la corrupción no puede ser considerado crimen político en ninguna hipótesis, sino que ha de ser sancionada de acuerdo con la real naturaleza criminológica del tipo y de acuerdo con los bienes jurídicos a ser preservados.

Por lo que se refiere a la respuesta regulatoria a la captura y corrupción en la contratación público, los sistemas necesitan endosar infraestructuras que garanticen relaciones limpias entre los poderes adjudicadores y los operadores económicos contratados, y que se reproduzcan en la forma de suministrar bienes, prestar servicios y construir obras los valores públicos y, sobre todo, los postulados del servicio objetivo y universalista, de acuerdo con el interés general<sup>727</sup>.

---

<sup>727</sup> RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Op. cit.*, pp. 59-60.

Así, a continuación, desarrollaremos el diseño de los controles para la inmunización de la contratación pública, sea en el contexto de compras de insumos para el funcionamiento de la burocracia, prestación de políticas públicas, construcción de grandes obras o aun en el contexto de sustitución del Estado en la prestación de los servicios públicos.

Además, entendemos que el enfrentamiento a la delincuencia organizada asociada a los altos niveles de la burocracia pasa necesariamente por control de conflicto de intereses, control de la evolución patrimonial de los agentes públicos y un eficiente sistema de whistleblowing, temas que serán abordados en apartados distintos, por la relevancia que tienen.

### **iii. Perfeccionamiento de controles para la contratación pública**

Muchos de los puntos aquí incorporados al diseño regulatorio, con las debidas adaptaciones, tiene como origen la Directiva Europea de Contratación Pública<sup>728</sup>, pues lo consideramos un documento que verdaderamente profundiza en las cuestiones relacionadas con la contratación pública y está conectada con los mejores y más actualizados estándares de gobernanza, todos adaptables a la realidad sudamericana.

Como se ha visto en Capítulo 2, los sistemas de contratación pública de la región están marcados por mucha discrecionalidad y se abusa de la hipótesis de contratación directa, es decir, sin el establecimiento de procedimientos de competencia. Es ahí, precisamente, que las infraestructuras de integridad pública necesitan ser fortalecidas, a fin de evitar cualquier falseamiento de la competencia y garantizar la igualdad de trato de todos los operadores económicos.

Para empezar, los sistemas deben establecer principios rectores de contratación pública que garanticen la primordialidad de la competencia, la igualdad entre los competidores, eficiencia, transparencia e integridad en la contratación pública. Esos principios orientarán a los funcionarios públicos ante situaciones dudosas, casos difíciles (*hard cases*) o de huecos legales que suelen ser aprovechados por operadores económicos maliciosos. Todas las demás medidas descritas a continuación nada más son de desdoblamiento de esos principios.

---

<sup>728</sup> DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014

Los sistemas de contratación deben fundarse en la idea de la primordialidad de la competencia y objetividad de las excepciones, es decir, de unas pocas hipótesis de contratación directa. La idea es dejar unas pocas situaciones de contratación directa, en una lista cerrada de posibilidades, objetivamente descritas, eliminándose al máximo la discrecionalidad, como enseña Klitgaard<sup>729</sup>. Los pocos escenarios en que será admitida la contratación directa deben limitarse a situaciones de urgencias no provocadas por el poder adjudicador (bajo fuerte control y transparencia de las posibles situaciones de emergencia) o cuando la contratación no se muestra fácticamente posible, por ejemplo, valor insignificante o cuando solo hay uno suministrador. Aun así, todas esas situaciones necesitan ser justificadas y controladas.

Otra medida, como se ha mencionado, parte de la idea del sistema de mantener, en el nivel regional, aunque temporalmente, alejados de la contratación pública a los operadores económicos o ejecutivos declarados culpados en casos de corrupción. Esa medida previene la corrupción en la contratación pública, evita el contagio transnacional de esquemas de corrupción e impide que corruptores migren de sistemas más controlados a vecinos menos controlados, sin cese de las actividades ilícitas.

Asimismo, otra medida inspirada en la Directiva Europea (Sección 2), aunque parcialmente presente en los sistemas de contratación sudamericanos, es establecer procedimientos administrativos de contratación pública accesibles públicamente, para control social, con disponibilidad de todos los documentos que importen para comprender la decisión administrativa de adjudicación, garantizar trazabilidad y transparencia. Estos procesos deben ser mantenidos no solo hasta el final de la ejecución del contrato, sino hasta el fin del plazo de prescripción más largo del sistema. En los casos de sistemas que prevén imprescriptibilidad, los procedimientos deben ser mantenidos permanentemente.

Para concluir, otro punto de la Directiva Europea que debe ser adaptado a la realidad sudamericana se refiere al cuidado con los conflictos de intereses. La Directiva exhorta los Estados a “hacer uso de todos los medios que el Derecho nacional ponga a su disposición con el fin de evitar que los procedimientos de contratación pública se vean afectados por conflictos de intereses”<sup>730</sup>, mientras que, en el art. 24, exige de los

---

<sup>729</sup> KLITGAARD, Robert E. *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994, p. 66.

<sup>730</sup> Considerando n. 16 de la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 26 de febrero de 2014.

“poderes adjudicadores” que tomen las medidas adecuadas “para prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de contratación”.

Ahora bien, más allá del tema de la contratación pública, el diseño regulatorio para tratar de conflictos de intereses en general es un elemento muy importante para los sistemas y es ignorado por los marcos de gobernanza pública locales. Así que los sistemas de la región deben prever mecanismos que actúen en las más variadas formas de conflictos de intereses, es decir, conflictos explícitos, aparentes y potenciales. Ese es el tema del próximo apartado.

#### **iv. Control de conflicto de intereses**

Asumimos que un extenso y profundo diseño regulatorio sobre el tema tiene un poderoso efecto sobre cómo prevenir la corrupción y sus alicientes. Podríamos decir, incluso, que tiene una importancia central en la infraestructura de integridad pública en los gobiernos y posgobiernos.

Para la OCDE el conflicto de interés es una colisión entre obligaciones públicas e interés privado que puede, indebidamente, influir en el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades del funcionario público que tiene poder decisorio sobre intereses particulares.<sup>731</sup>

En ese sentido, se habla de conflictos de intereses explícitos, es decir, cuando los funcionarios públicos que tienen o han tenido un vínculo con una empresa privada toman decisiones que la favorecen y, al hacerlo, ese beneficio también los alcanza de manera concreta. Los conflictos de interés aparentes ocurren cuando hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes. Los conflictos de interés potenciales suceden cuando el funcionario público tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro.<sup>732</sup>

Como se ha dicho, en la captura y en la gran corrupción, los conflictos de intereses son una situación constante e inevitable, así que regular extensamente sus

---

<sup>731</sup> OECD. *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, Madrid, 2005, disponible en <<https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>>, acceso en 19/12/2019.

<sup>732</sup> *Ibid.*

diferentes tipos y sancionar las violaciones, independientemente de resultado económico concreto, es un camino regulatorio de curso obligatorio.<sup>733</sup>

Villoria e Izquierdo<sup>734</sup> apuntan un extenso rol de medidas para un efectivo control, lo cual incorporamos en nuestro diseño regulatorio, dejando claro que tales medidas son destinadas a los funcionarios públicos más expuestos a riesgos, que poseen poder de decisión relevante sobre intereses de terceros, como ha sido planteado por la OCDE.

Para empezar, los sistemas deben prever restricciones para el ejercicio de empleos adicionales al empleo público. La idea básica es evitar conflictos de intereses entre el empleador privado y el funcionado publico vinculado, sobre todo si se trata del mismo ramo de actuación.<sup>735</sup> Esa propuesta, de corte weberiano, se conecta, irremediamente, con el tema de la profesionalización y remuneración de los funcionarios públicos, que debe ser digna no solo para valorizar la carrera y atraer buenos profesionales, sino para evitar lo que Donald Cressey<sup>736</sup> llama “vértice de la presión”, una situación, que puede ser un bajo sueldo, que impone una motivación racional a la práctica del ilícito, en su triángulo del fraude.

Otra medida es la declaración de regalos, que pueden, a partir de un determinado valor económico, comprometer la imparcialidad y, por ende, ser fuente de conflictos de interés. A partir del valor a ser determinado por cada sistema, el regalo debe ser, preferentemente, prohibido y devuelto al particular o, alternativamente, incorporado al patrimonio público.<sup>737</sup>

Otra medida prevista por Villoria e Izquierdo es la abstención y declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos (prevista por la Directiva Europea de Contratación, arts. 24, 57 y 71) y toma de decisiones. Lo que se pretende es evitar que relaciones privadas del pasado o presente del funcionario público, como empleos privados anteriores, servicios prestados, tener participación o acciones de una empresa o relaciones íntimas de amistad, puedan potencialmente afectar a su toma de decisiones o gestión de contratos. Eso puede darse simplemente con la abstención de actuar en determinadas situaciones o con una declaración ya mencionada, de todas las

---

<sup>733</sup> CASTELLANI, Ana. *Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública*. En Nueva Sociedad, n. 276, p. 48-61, 2018, p. 51.

<sup>734</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, p.220.

<sup>735</sup> *Ibid.*, p. 221.

<sup>736</sup> CRESSEY, Donald R. *The differential association theory and compulsive crimes*. The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science, v. 45, n. 1, 1954, pp. 38-40.

<sup>737</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, p. 222.

actividades del funcionario en los años anteriores a su investidura como funcionario público o, caso a caso, de acuerdo con la decisión a ser tomada o el contrato a ser gestionado.<sup>738</sup>

Otra medida que planteamos, también con base en la visión de los autores sobre el tema, se refiere a la seguridad y control en el acceso a información privilegiada. Los autores proponen un régimen de incompatibilidades muy exigentes para esos casos, con declaraciones de intereses continuas y muy minuciosas, con seguimiento de la vida privada de esas autoridades.<sup>739</sup>

Distinto tema, pero íntimamente relacionado al conflicto de intereses, es el *lobby*, cabildeo o, como también suele ser llamada, abogacía de intereses. Considerando que los grupos de presión siempre buscarán influir en las decisiones públicas, movimiento que hace parte de la política, incluso utilizando aparatos profesionales para ello, como los lobbies, vemos esa fuente de problema y de conflicto de intereses también como parte de la solución, desde un buen diseño regulatorio para controlar las interacciones y los procesos de incidencia política por medio de esos profesionales.

En otras palabras, la incidencia política es parte de la política, la profesionalización de esa actividad no es un problema en sí mismo. El problema está en el uso de estrategias de incidencia política que no son simplemente convencimiento y persuasión dialogada sobre lo que es mejor para el interés general, sino captura de la agenda política por medio de financiación de campañas, sobornos, regalos, recompensas, promesas de empleos, etc.

Así, el uso, la profesionalización y sofisticación del *lobby* no significa, a priori, conflicto de intereses o corrupción. En ese orden de ideas, Andréa Cristina Oliveira Gozetto y Wagner Pralon Mancuso<sup>740</sup> al definir el cabildeo refuerzan que es un concepto moralmente neutral, porque "la definición del concepto no establece a priori que la defensa de los intereses se haga de manera lícita o ilícita". Eso es papel de la sociedad y su representación política, de comprender que es una actividad merecedora de regulación y, así, establecer el mejor diseño regulatorio posible a la realidad local.

En este tema, inequívocamente, el estado del arte es el diseño regulatorio chileno. Inspirado en el modelo chileno, proponemos un diseño que tenga, como

---

<sup>738</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, 222-223

<sup>739</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>740</sup> MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? En Organicom*, v. 8, n. 14, 2011, p. 121.

mínimo, un principio orientador para que los profesionales conduzcan sus actividades con preeminencia del interés general y un registro obligatorio de lobistas, de naturaleza habilitante para la realización de gestiones de intereses junto a los órganos públicos, de los tres poderes.<sup>741</sup>

Además, debe ser complementada con las mencionadas medidas contra puertas giratorias de salida, total transparencia de la agenda de las autoridades y sus citas con los lobistas, inclusive con la identificación de la pauta a ser tratada. Además, el sistema debe prever que esos profesionales habilitados dispongan de la lista de sus clientes y la gestión de interés que es desarrollada y de las prohibiciones, bajo sanciones, de ofrecimiento de beneficio de cualquier naturaleza, tales como regalos, viajes, etc.<sup>742</sup>

En otro orden de preocupaciones, ahora más específicamente al momento posgobierno, debemos abordar las restricciones de actividades privadas con posterioridad al cese. Esa medida, conocida como “puerta giratoria de salida”, es utilizada para captura política e influir en las decisiones, por medio del ofrecimiento de cargo a las autoridades cuando terminen el gobierno. Para evitar ese tipo de situación, que tiene un alto grado de conflicto de interés, si no es el caso de soborno diferido, los sistemas suelen establecer una prohibición temporal, llamado de periodo de enfriamiento, de aceptar empleo en el sector privado de la misma área de actuación pública.<sup>743</sup>

La última medida, la más importante bajo nuestro punto de vista, es la determinación de que los funcionarios presenten una declaración jurada de ingresos y patrimonio personales. A esa medida los sistemas pueden añadir la exigencia de presentación de declaraciones juradas de ingresos y patrimonios de parientes cercanos.

Con esas medidas, se pretende conocer la procedencia de los ingresos y hacer un seguimiento de la evolución patrimonial del funcionario, de manera que se controlen posibles fuentes de ingresos y enriquecimientos súbitos que sean frutos de influencia indebida en su conducta. Esa medida ha de ser ampliada a los familiares más cercanos, que pueden simular titularidad de ingresos y bienes para ocultar bienes y lavar ingresos en favor del funcionario público.<sup>744</sup> Algunos sistemas sudamericanos, además, adoptan,

---

<sup>741</sup> LUJÁN, David Verón. *Entre la autonomía y la dependencia. Lobby, clientelismo político e idea de estado en los contextos locales chilenos*. En *Polis*. Revista Latinoamericana, n. 48, 2017, p. 11-14.

<sup>742</sup> LUJÁN, David Verón. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>743</sup> *Ibid.*, p. 224

<sup>744</sup> GASTELÚM, Mario Zamora. *Dictamen de congruencia patrimonial, una herramienta para el combate a la corrupción*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 9, n. 41, 2020, p. 77.

para el caso de los ingresos de los funcionarios, la publicidad de su nómina, para el seguimiento ciudadano, lo que también debe ser uniformizado.

Además, esta información permite, ante todo, conocer, desde el inicio, la evolución patrimonial de los funcionarios públicos, verificar si hay una evolución coherente y evitar escándalos innecesarios y dañinos para el funcionario y para la imagen de la burocracia<sup>745</sup>. De ello trataremos en el apartado siguiente.

#### **v. Control de la evolución patrimonial de los agentes públicos**

La disparidad entre la conducta corrupta del funcionario público y la conducta natural exigida al mismo generalmente implica una evolución patrimonial asimétrica, para tener más (como resultado de la conducta injusta) de lo que uno tendría de la consideración de su trabajo (fruto de la conducta exigida por el sistema) y otras fuentes legales de ingresos. En otras palabras, una progresión de capital proporcional a la remuneración del agente, así como otras fuentes legales de ingresos<sup>746</sup>, se presenta como una clara indicación de conducta natural, exigida al funcionario de cualquier naturaleza, observando la ética administrativa.<sup>747</sup>

Por otro lado, en caso de corrupción y enriquecimiento ilícito, esa evolución patrimonial asimétrica estará expuesta en su patrimonio, salvo uso de técnicas de blanqueamiento, cuyo diseño para su enfrentamiento es indispensable a una arquitectónica de sistemas anticorrupción y de lo cual hablaremos oportunamente.

Por lo tanto, el monitoreo de los crecimientos patrimoniales de los funcionarios y familiares demuestra ser un instrumento útil para monitorear la propia conducta del agente público y, en consecuencia, una forma hábil de anticipar y detener comportamientos nocivos de manera efectiva. Es importante subrayar, en este punto, que la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), en su art. III, que trata de las medidas preventivas contra la corrupción, recomienda que los países miembros creen sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos, por parte de personas que desempeñan funciones públicas en ciertos cargos establecido por ley y, cuando corresponda, para la divulgación de dichas declaraciones.

---

<sup>745</sup> GARCIA; ALVES, *Ob.cit.*, p. 119

<sup>746</sup> La sucesión *causa mortis*, régimen matrimonial, frutos e ingresos de capital acumulado, inversión y especulación en el mercado financiero, etc.

<sup>747</sup> GARCIA; ALVES, *Ob.cit.*, p. 119.

Dos son los mecanismos hábiles para controlar la evolución de los activos, la presentación de una declaración de actividades, ya mencionada, pero, vale recalcar, de todas las actividades que el agente ha realizado y que realiza, de forma privada y paralela, al ejercicio de la función pública y la también mencionada declaración de activos, que debe incluir todos los activos del agente antes, durante y después de ejercer el servicio civil, incluso si es transitorio. Además de ser complementarios, en común, tales exigencias deben ser requeridas como una condición no solo para la toma de posesión de cargos públicos de cualquier naturaleza, sino como documentos de presentación periódica y anual de los activos durante el ejercicio del servicio público, así como al final, con sanciones estrictas por retraso en la entrega, entrega incorrecta o la mera no presentación.

Tal requisito, como se ha indicado, permite identificar una evolución que no es consistente con su remuneración de acuerdo con la función desempeñada y aún permite una forma efectiva de salvaguardar a los funcionarios contra las acusaciones falaces sobre la evolución patrimonial que pueden formularse frente a los mismos.<sup>748</sup>

Sin embargo, a pesar de los mecanismos antes mencionados, la evolución patrimonial inadecuada puede ser ocultada por artificios comúnmente reunidos bajo la expresión "lavado de dinero". Lavado de dinero es una expresión que reúne prácticas económicas y financieras que tienen el propósito de ocultar o camuflar el origen ilícito de ciertos activos financieros o patrimoniales, de tal manera que estos activos parezcan ser de origen legal o que, al menos, el origen ilegal sea difícil de demostrar o probar.<sup>749</sup>

En este camino, y esas consideraciones son válidas no solo para los funcionarios corruptos, sino para los particulares personas físicas o jurídicas corruptoras, simplemente monitorear sus desarrollos patrimoniales no es suficiente. La arquitectura de sistemas precisa ser complementada por reglas y órganos públicos hábiles para disciplinar, imponer sanciones administrativas, recibir, examinar e identificar casos sospechosos de actividades ilícitas relacionadas con el lavado de dinero, sobre todo cuando el origen ilícito proviene de la malversación de recursos públicos.

Por lo tanto, utilizando las técnicas e instrumentos de enfrentamiento del crimen organizado, es posible descomponer la disimulación perpetrada por la estrategia

---

<sup>748</sup> GARCIA; ALVES. *Op. cit.*, p. 120.

<sup>749</sup> MACEDO, Carlos Márcio Rissi. *Lavagem de Dinheiro - Análise Crítica das Leis 9.613, de 03 de Março de 1998 e 10.701 de 09 de Julho de 2008*. São Paulo: Juruá, 2008, p. 59.

de lavado de dinero y observar la evolución desproporcionada fruto de ilicitudes, en los patrimonios de los corruptos y corruptores. Una vez que se observa esta circunstancia, ya sea por la percepción clara de la evolución desproporcionada o por la deconstrucción de la disimulación, el hecho del lavado y del enriquecimiento ilícito deben ser objetos de tipificación penal. Asimismo, la mera asociación duradera de individuos, de tres o más, para estructurar e instalar ingenios de corrupción en las burocracias, por sí solo, ya puede ser una conducta por tipificada por los sistemas sudamericanos, como han hecho, de acuerdo con la Convención de Palermo.

Ese tema de la criminalización del enriquecimiento ilícito, sin embargo lo que no desconocemos, comporta severas críticas. Las críticas se concentran en la discusión sobre la existencia de una presunción, aunque relativa, de que la asimetría en la evolución patrimonial del agente público tendría un origen ilegal, siendo del acusado del juicio penal o civil la carga de probar su origen legal, es decir, se concebiría, con la criminalización del enriquecimiento ilícito, una indebida inversión auténtica de la carga de la prueba.<sup>750</sup>

Sin embargo, tal debate, así lo entendemos, está superado. Los países que adoptan censurar el enriquecimiento ilícito lo hacen por la vía penal o civil. Los sistemas procesales, en cada caso, confieren la solución con coherencia y armonía con la arquitectura de sistemas aquí planteada, sin revertir la carga de la prueba, aunque persista la obligación del acusado de probar el origen legal de su evolución patrimonial.

A los acusadores, de acuerdo con el principio de la carga de la prueba y de la presunción de inocencia, se les obliga a probar la evolución desproporcionada del patrimonio del funcionario público, que es el contenido del tipo penal o civil, en cada caso. A la parte demandada, a su vez, de acuerdo con los mismos principios, se le impone la carga de los hechos impeditivos, extintivos y excluyentes de la acusación y en su caso, el origen lícito de su evolución patrimonial. Así, sin cualquier violación a las garantías constitucionales de defensa, el demandado debe cumplir, de acuerdo con los sistemas procesales de la región, con la prueba del hecho que impide la acusación, es decir, el origen legal de los bienes. Esto no es una prueba, merece la pena afirmar, de

---

<sup>750</sup> A favor de la existencia de una inversión de la carga de la prueba.: Hely Lopes Meireles (*in direito Administrativo Brasileiro*), Wallace Paiva Martins Jr. (*in Probidade Administrativa*), José Jairo Gomes (*in “Apontamentos sobre Improbidade Administrativa”*, em *Improbidade Administrativa*, 10 anos da Lei nº 8.429/92). Contra: George Sarmiento (*in Improbidade Administrativa*), Marino Pazzaglini Filho (*in Lei de Improbidade Administrativa Comentada*) e Waldo Fazzio Jr. (*in Improbidade Administrativa e crimes de prefeito*).

difícil producción, debido a las obligaciones contenidas en los sistemas de control de la evolución patrimonial previamente tratados, que exigen a los agentes públicos el mantenimiento constante de la información de su evolución patrimonial.

Además, conociendo los ingresos y patrimonios del funcionario y de sus parientes cercanos, el ambiente socioeconómico en que vive y, sobre todo, a través de *Big Data* y aprendizaje automático, hay tecnologías que comprenden patrones, situaciones o comportamientos inapropiados y envían alertas a los agentes de control. Son las llamadas *early warning corruption* (EWC). Estas alertas se producen incluso antes de que ocurra un hecho, cuando, por ejemplo, un sistema de alerta temprana puede identificar transacciones financieras fuera de los patrones, no estándares, de un servidor público o un pariente, lanza la alerta al órgano de lucha contra la corrupción para tomar las medidas de investigación y precaución debidas.

Además, para la detección de conflictos de intereses aparentes, potenciales o de casos de corrupción es muy importante el establecimiento de un sistema de información de irregularidades, interno y externo a la administración pública, lo que la literatura suele llamar *whistleblower*, tema del apartado siguiente.

## **vi. Whistleblowing**

La praxis demuestra que un canal de denuncia bien regulado supera cualquier modelo de inteligencia de detección de violaciones. A continuación, presentaremos nuestro diseño de *whistleblowing* a ser uniformizado en la región.

Para empezar, un sistema de *whistleblowing* debe ser abierto no solo a informantes internos de la administración, de cualquier naturaleza, sino a cualquiera que tenga informaciones y quiera compartirlas con los órganos de control. Es muy importante que el informante no sea participante de la actividad ilícita, en su caso estará sujeto a otro régimen que trataremos más adelante.<sup>751</sup>

Otro importante elemento es que la información sea veraz, de un hecho grave que provoque daños al patrimonio público o de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o particulares que tengan algún vínculo con la administración pública. Otro

---

<sup>751</sup> FERNÁNDEZ, Alejandro De Araoz; ACEBO, Gómez. *La regulación de la denuncia de infracciones y delitos contra la integridad de los mercados de valores: el nuevo marco legal del whistleblowing*. En *Revista de derecho bancario y bursátil*, v. 36, n. 146, 2017, p. 13-17.

punto relevante es que haya junto con la información un mínimo de rastro probatorio capaz de impulsar las investigaciones.<sup>752</sup>

Una vez aportadas informaciones con estas características, los sistemas deben garantizar un curso forzado de las investigaciones y, además, que sean transparentes, por lo menos hasta el punto de que la transparencia no obstaculice la eficacia de las investigaciones, hasta una conclusión. Ese procedimiento de curso obligatorio tiene como objetivo, junto con la independencia de los órganos de control, garantizar que la cumbre de los gobiernos que estén involucradas no se inmiscuya en las investigaciones deteniéndolas o desviándolas hacia conclusiones equivocadas.

Además, el sistema debe contar con estímulos que pueden ser de dos tipos obligatoriamente presentes en los diseños regulatorios. Primero, garantía de protección efectiva al informante, interno o externo, lo que incluye no solo el sigilo de la condición de denunciante, como otras garantías, sobre todo protección laboral contra represalias, en caso de funcionarios, no ser trasladados, suspendido, cesado, etc. El segundo elemento de estímulo es la previsión de premios a los denunciantes, en dinero, proporcionales y de acuerdo con las puniciones y con el restablecimiento del *status quo ante* que sus informaciones proporcionen. Es importante subrayar, para evitarse una industria de informaciones temerarias, que los premios solo son efectivos cuando las informaciones son confirmadas definitivamente por las autoridades de control y las consecuencias que suponen pagos son ejecutadas.<sup>753</sup>

Ese segundo estímulo debe ser acompañado de sanciones por informaciones sin fundamento o un mínimo de verdad, sobre todo si hay, por parte del informante, el dolo específico de perjudicar a terceros u obtener aventureramente los premios.<sup>754</sup>

Todos esos elementos regulatorios deben estar claros en la regulación, es decir, quiénes pueden actuar como informantes, cómo la información es transferida al órgano de control, cuál es el tipo de información que es válida, qué grado de consistencia debe presentar dicha información, la posibilidad de sancionar al denunciante temerario, qué tipo de conductas están sujetas a denuncias, todo ello para ofrecer un ambiente de seguridad para conferir efectividad al sistema de *whistleblower*.

---

<sup>752</sup> FERNÁNDEZ, Alejandro De Araoz; ACEBO, Gómez. *Op. cit.*, pp. 29-33.

<sup>753</sup> DE ALMEIDA MINAHIM, Maria Auxiliadora; SPÍNOLA, Luíza Moura Costa. *O Whistleblowing como meio de Obtenção de Prova no Direito Processual Penal Brasileiro*. En *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 21, n. 1, 2020, pp. 275-279.

<sup>754</sup> *Ibid.*, 281.

Este tercero informante, que sabe de los hechos, pero no está involucrado en ellos, se distingue del régimen de arrepentido que, junto con el *selfcleaning*, son parte de un contexto más amplio de combate consensuado de la corrupción, cuyas herramientas están presentes en la arquitectura de sistemas aquí planteada. Analizaremos las dos herramientas a continuación.

## **vii. Combate consensuado de la corrupción**

Las herramientas referidas al final del apartado anterior convierten a los SACP como una forma relevante de obtener informaciones de proyectos corruptivos, impulsar investigaciones y disuadir la participación de individuos y empresas en actividades corruptas, pues cada socio del emprendimiento corruptivo, persona física o jurídica, funcionario público u operador económico, tiene incentivos para ser un delator.

Empezamos con las herramientas de *selfcleaning*, que deben ser puestas a disposición por los sistemas a las empresas corruptoras. Thiago Marrara<sup>755</sup> ordena las características básicas de esta herramienta de tutela de la probidad pública: consiste en una especie de acuerdo administrativo o judicial integrador que se agrega al juicio que trata de la corrupción para optimizar su instrucción y recogida de pruebas; genera el deber de cesación de las actividades ilícitas y colaboración del autor de la conducta ilegal con la autoridad de control que, a su vez, tiene el deber correspondiente de reducir las sanciones contra el delincuente.

Así, los sistemas deben prever mecanismos de *selfcleaning* para las empresas corruptoras que deseen cesar los ilícitos y colaborar efectivamente con las investigaciones y los juicios, por medio del acuerdo de *selfcleaning*, que algunos sistemas llaman de “acuerdo de lenidad”. A través de ese instrumento la empresa firmante puede beneficiarse de la reducción de las sanciones que suelen aplicarse a las empresas corruptoras, como exención o reducción de la multa, de sanciones reputacionales y de prohibición de recibir incentivos, subsidios de agencias públicas o adjudicación de contratos públicos.

Para la obtención de las ventajas, inspirado en el modelo brasileño, cuyo diseño fue forjado en el seno de la realidad sudamericano, y ya ha sido testado con éxito, proponemos, como mínimo, tres condiciones acumulativas: que la persona jurídica

---

<sup>755</sup> MARRARA, Thiago. *Acordo de leniência na Lei Anticorrupção*. En *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 6, n. 2, 2019, p. 111.

corruptora sea la primera en expresar su interés en cooperar en la investigación del delito, cuando dicha circunstancia sea relevante; que deje completamente de involucrarse en la infracción investigada a partir de la fecha de presentación del acuerdo; que admita su participación en el delito y coopere total y permanentemente con las investigaciones, apareciendo, a su costa, siempre que se la solicite, a todos los actos procesales, hasta su conclusión.

Es muy importante subrayar que este tratamiento consensuado de tutela de la probidad pública no puede olvidar la indisponibilidad de la finalidad de la lucha contra la corrupción. Así que el acuerdo no puede excluir la obligación de resarcir daños y, de acuerdo con el juicio de proporcionalidad, debe haber aplicación de sanciones, aunque reducidas, y el alejamiento, aunque mitigado, del delator de la cosa pública.

El *selfcleaning* se refiere a las empresas corruptoras mientras que el régimen del arrepentido está relacionado con los individuos, personas físicas, involucradas en hechos de corrupción que quieran cesar sus actividades y colaborar con la red de autoridades de control a cambio de reducción de las consecuencias que le esperan.

De manera similar al *selfcleaning*, en el régimen del arrepentido el sistema debe describir un mecanismo de colaboración eficaz que se puede realizar a través de un acuerdo entre el individuo y los órganos de control, con, como mínimo, reglas relativas a la protección del delator, confidencialidad de la negociación, contenido del acuerdo, la forma y control judicial del acuerdo de colaboración, la homologación y la posibilidad de rechazo del acuerdo de colaboración por parte del juez y el control del cumplimiento del mismo.<sup>756</sup>

De la misma manera, dependiendo de las informaciones aportadas, el delator tendrá ventajas de reducción de sus consecuencias, incluso de la pena de restricción de libertad. Aquí, asimismo, hay de aplicar el juicio de proporcionalidad para que los colaboradores, aunque estén cooperando intensamente con las autoridades, tengan un mínimo de punición, garanticen restauración y sean alejados de la cosa pública.

En los dos casos, acuerdo de lenidad, en el caso de *selfcleaning*, y acuerdo de colaboración eficaz, en caso de régimen del arrepentido, los sistemas deben prever que, en el caso de frustración en las etapas preliminares del acuerdo, los colaboradores no podrán ser procesados con base en las informaciones que han aportado por ocasión de la tentativa de acuerdo. Las autoridades deben deshacerse de la documentación aportada

---

<sup>756</sup> SIMONE, Ariel. *Análisis político-criminal de la Ley del Arrepentido*. En *Intercambios*, n. 18, 2019, pp. 11-13.

por los colaboradores y solo podrán iniciar juicios contra ellos con base en informaciones obtenidas de otras formas. Eso es necesario para garantizar la constitucionalidad de la herramienta y generar un clima favorable a la iniciativa de colaboración por parte de empresas e individuos interesados en romper el ciclo corruptivo en el que están involucrados.

Es muy importante subrayar que en los marcos regulatorios y en los acuerdos, sea de lenidad en el caso de *selfcleaning*, sea del colaborador eficaz en caso del régimen del arrepentido, tengan un fuerte sistema punitivo específico para los casos de ocultación o falsedad de informaciones dadas y elementos necesarios a las investigaciones. En estos casos, los acuerdos son revocados, los colaborados pasan a responder por sus conductas originales, añadidas por un régimen de responsabilización por la tentativa de defraudar las investigaciones y a las autoridades por medio de esas herramientas.

### **viii. Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas**

Finalmente, en términos de extensión de los sistemas, la transparencia y rendición de cuentas también tienen funciones primordiales, principios que los sistemas sudamericanos ya incorporaran en sus sistemas, aunque sea normativamente. Como se ha dicho, para que la corrupción exista y permanezca se requiere de unas burocracias ineficientes, sin capacidad de respuesta y opacas<sup>757</sup>.

Además, hay argumentos de economía política que justifican la ampliación de la transparencia y rendición de cuentas en las burocracias y sus impactos para el desarrollo humano. Esos elementos no solo incrementan la eficiencia en la distribución de recursos, lo que afecta el clientelismo, sino asegura que las políticas públicas de desarrollo sean redistribuidas y no capturadas por una élite. De acuerdo con Ana Bellver como cualquier “otra reforma institucional, el desafío de generar transparencia y rendición de cuentas yace en los incentivos”.<sup>758</sup>

Así, la transparencia e instituciones con más capacidad de respuesta posibilitan una asignación de los recursos más universalista y eficiente. Consecuentemente, los

---

<sup>757</sup> JUNIOR, Wallace Paiva Martins. *Transparência Administrativa – Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 31.

<sup>758</sup> BELLVER, Ana. *Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 38, 2007, pp. 13-15.

sistemas deben adoptar normas que entrañen esos valores en los procesos decisorios y de formulación y ejecución de política públicas.

Además, los sistemas deben garantizar que el acceso de información por parte de la ciudadanía sirva de elementos para el escrutinio público, para establecer confianza en las instituciones, pues se permite saber cómo gastan los recursos públicos, cómo las decisiones son tomadas, cuáles son los criterios utilizados. Así, con información los buenos gobiernos pueden ser políticamente premiados por una buena asignación de recursos, conformidad y previsibilidad que genera confianza.

Así, la transparencia, activa y pasiva, y la rendición de cuentas de la gestión están estrechamente relacionadas con la confianza. Aún según Bellver, la idea tras esos valores es “conducir a los ciudadanos, a los mercados y a los gobiernos a sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados”.<sup>759</sup>

Para Ann Florini “la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas” es una herramienta para valorar las instituciones públicas y sus órganos, así que la información genera una necesidad de establecer unas conductas y una toma de decisiones conformes, pues son visibles, y hacerse responsable por sus resultados. Simultáneamente, la ciudadanía debe ser activa, capaz de leer la información que se le proporciona y utilizarla para asegurar, por medio del voto, por medio de la *accountability* vertical, instituciones más honestas.<sup>760</sup>

El tema ya tiene algún desarrollo en la región, así que más que leyes sobre la cuestión, el diseño regulatorio tiene que garantizar una profundización que asegure una cultura pública de transparencia y rendición de cuentas. Lo que planteamos, más allá de las leyes locales existentes en materia de transparencia, es diseminar en los gobiernos locales la idea de “gobierno abierto”, a través de procesos más transparentes y participativos, para superar la crisis de confianza en las instituciones públicas y democráticas<sup>761</sup>.

Un auténtico “gobierno abierto” se sostiene sobre los siguientes pilares: transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. Desde los dos primeros, con datos abiertos, fácilmente accesibles y gratuitos, se permite el control

---

<sup>759</sup> BELLVER, Ana. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>760</sup> FLORINI, A. *Does the invisible hand need a transparent glove? The Politics of Transparency. A paper presented in The World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, June, 1999. Disponible en <[https://ink.library.smu.edu.sg/soss\\_research/2092/](https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2092/)>, acceso en 19/12/2019.

<sup>761</sup> WIRTZ, Bernd W.; BIRKMEYER, Steven. *Open government: Origin, development, and conceptual perspectives*. *En International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 5, 2015, pp. 388-390.

interno de la administración, el control social y una mejor comprensión de la toma de decisiones públicas y facilita la innovación en todo tipo de iniciativas, privadas, académicas y sociales, mediante el uso de estos datos<sup>762</sup>.

La participación es la inclusión de los ciudadanos en la gestión pública y en los procesos gubernamentales de toma de decisiones, como una herramienta para la redistribución del poder y el fortalecimiento de una democracia más directa. A mayor participación, mayor aceptación y legitimidad en la toma de decisiones políticas. La colaboración es la cooperación y la sinergia entre los diferentes actores de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones gubernamentales, con el fin de pensar juntos y coproducir innovaciones y soluciones a las demandas y cuestiones de interés público. La participación y la colaboración llena los espacios públicos y decisorios de ciudadanos y otros actores institucionales privados, lo que genera una positiva competencia, en esos espacios públicos, con agentes perniciosos, capturadores y corruptores, que suelen ocuparlos y protagonizar la incidencia política.<sup>763</sup>

Sin embargo, la idea de “gobierno abierto” depende de un marco legal de transparencia y rendición de cuentas para que, entonces, la ciudadanía y otros actores privados interactúen con la administración pública por medio de participación y colaboración. Por lo que se refiere a esos marcos legales, adoptamos como diseño regulatorio mínimo, a ser uniformizado, el planteamiento de Toby Mendel<sup>764</sup> que enuncia los estándares de los principios que los sistemas deben observar y entrañar en sus gobiernos.

Así, los sistemas deben adoptar el “principio de la máxima apertura”, es decir, los marcos sobre transparencia deben estar orientados por ese principio y, delante de huecos, eventuales conflictos de normas o casos difíciles (*hard cases*), decidirse por la apertura contra la restricción de la información. Es importante subrayar que el principio de la transparencia es concebido a partir de la superación del principio de la publicidad, que sigue vigente, y como importante complemento de la máxima apertura, de forma autónoma, como el principio de la obligación de publicar, por lo cual los organismos públicos deben estar obligados a publicar en sus sitios oficiales toda información esencial. Además, debe ser complementado por el principio de la limitación de las

---

<sup>762</sup> WIRTZ, Bernd W.; BIRKMEYER, Steven. *Op. cit.*, p. 384.

<sup>763</sup> *Ibid.*, p. 384-386.

<sup>764</sup> MENDEL, Toby. *Freedom of information: a comparative legal survey*. Paris: Unesco, 2008, pp. 18-21.

excepciones, por el cual las excepciones al principio de la máxima apertura deben estar claramente especificadas y estar sujetas a un estricto examen de perjuicio e interés público.<sup>765</sup>

Otro importante principio es el de la simplificación del acceso, pues las demandas de datos e información deben procesarse en regla de manera directa, gratuita y autónoma por los interesados, preferentemente, por medio de portales de transparencia.<sup>766</sup>

En los casos más complejos, la petición de datos o informaciones debe ser simplificada y procesada de manera rápida e imparcial, incluso con un procedimiento de revisión también sencillo y rápido para los casos en los que la información es denegada. También en casos específicos, en los que la disponibilidad de una información especial genera costes considerables sería posible cobrarlos del interesado, en la medida en que esos costes no sean un dificultador para obtener acceso a la información.<sup>767</sup>

Otro punto importante es que las reuniones con contenido decisivos de los organismos públicos deben ser abiertas al público, con un juicio de ponderación sobre el nivel de participación de la ciudadanía y la funcionalidad del acto.

Por lo que se refiere a la transparencia en la formulación de políticas públicas, regulaciones y los procesos legislativos en general, para prevenir y rastrear la captura política, es importante externalizar la autoría legislativa de las leyes, para contrastar con los programas de gobierno y partidistas y verificar eventuales distorsiones indicativas de captura. Además, el diseño anteriormente propuesto referente al *lobby* también puede ser utilizado en el análisis de captura en el proceso legislativo. En las presicracias, tales como en los países analizados, los proyectos de ley suelen venir de los ejecutivos hasta el último detalle, dejando poco a los parlamentos, donde sabemos las huellas de los reales autores de la ley. Así, es esencial dotar de transparencia todo el trámite parlamentario, con su origen, con toda la documentación, informes, registros de los debates producidos en comisiones temáticas y registros de las reuniones de autoridades con representantes de la sociedad o de grupos de intereses.<sup>768</sup>

---

<sup>765</sup> MENDEL, Toby. *Op. cit.*, 19.

<sup>766</sup> *Ibid.*, 19-20.

<sup>767</sup> *Ibid.*, Toby. 20.

<sup>768</sup> CARRASCO, Sansón. *Contra el capitalismo clientelar*. Madrid: Península, 2017, p. 300.

Lo mismo pasa en la formulación de la política pública, desde la decisión política de atender a una necesidad de supuesto interés general hasta su ejecución material por medio de un contrato, una concesión, lo que sea debe ser precedido y garantizado con el acceso a toda la documentación, estudios preparatorios, reuniones, etc. que han apoyado la decisión política y la ejecución, como forma de desincentivar la captura, la corrupción y el clientelismo.

#### **ix. Cooperación jurídica regional en clave de la integridad política**

Para concluir, trataremos de la interacción entre los sistemas de la región, lo que es esencial para que la arquitectura de sistemas sea, de hecho, regional. Anteriormente, hemos planteado que el acercamiento entre los sistemas de la región comienza con la constitucionalización de la integridad política, un proceso de transconstitucionalismo entre esos sistemas, un ‘entrelazamiento’ que puede ser entre instituciones estatales de distintos países; instituciones estatales y extraestatales; instituciones estatales e instituciones supranacionales, todo ello para la superación de las diferencias entre los sistemas nacionales.

Al lado del transconstitucionalismo, también hemos planteado un diseño regulatorio que, *mutatis mutandis*, pueda ser uniformizado en la región, convirtiéndola en un ambiente uniforme de integridad política, poco fértil para estrategias de corrupción política. Eso evitaría la contaminación, la transferencia, la importación de proyectos de corrupción de entornos más regulados para sistemas débilmente regulados. Delante de un escenario de una región uniformemente regulada, los captores y corruptores transnacionales tendrían que actuar fuera de la región, más lejos de la sociedad sudamericana, sujetos a competidores desconocidos, sistemas regulatorios a los que están poco acostumbrados y más “costes de transacción” para sus ingenios corruptivos.

Así, al lado del transconstitucionalismo y de la homogenización regulatoria, proponemos medidas de cooperación para acercar esos sistemas, sin desconocer que la integración sudamericana, como una idea macro, es, históricamente, algo desafiante. No seguiremos este camino, cogeremos un atajo y utilizaremos estructurales institucionales específicas de integración que ya existen y que pueden servir al propósito de edificar una superestructura regional de integridad. Por ello, nuestro enfoque será la Convención

Interamericana contra la Corrupción (CICC) y su mecanismo de seguimiento (MESICICC).

Las herramientas de cooperación previstas y que mejor encajan en la arquitectónica de sistemas aquí planteada, más allá de los equipos conjuntos de investigación, ya mencionados en los capítulos anteriores, serán tratados a continuación.

La CICC tiene expresamente, entre sus propósitos, “promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados-Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción (...)”. Para ello, preconiza una acción coordinada entre los sistemas nacionales, desde sus herramientas de cooperación, para promover y facilitar la colaboración recíproca, en busca de un eficiente combate contra la corrupción, incluso transfronteriza<sup>769</sup>. El segundo párrafo del artículo XIV, que trata de la “asistencia y cooperación”, dice lo siguiente:

1. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.
2. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

Una herramienta esencial para el buen funcionamiento de las medidas cooperación y, así, incrementar el nivel de interacción interna en la superestructura de integridad política son las autoridades centrales. De acuerdo con la CICC, en su art. XVIII, cada Estado-Parte debe designar una autoridad central o podrá utilizar las ya contempladas en otros acuerdos semejantes. El rol de esas autoridades, que se comunicarán de forma directa entre ellas, es formular, recibir y contestar las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere la CICC y otros pactos de cooperación de la misma temática.

Aquí proponemos que los sistemas adopten como autoridades centrales de cooperación en materia anticorrupción órganos independientes, no necesariamente autónomos, y que tengan potestad de actuar en la lucha contra la corrupción. Lo que

---

<sup>769</sup> BARAGLI, Néstor. *La Convención Interamericana contra la Corrupción como instrumento de cooperación entre los Estados*. En *La Trama*, n. 44, 2015, pp. 17-20.

proponemos es evitar, de acuerdo con la experiencia regional, que órganos politizados y capturados actúen como autoridades centrales y, en esta condición, se inmiscuyan en las medidas de cooperación para atajar investigaciones y esfuerzos transnacionales de lucha contra la corrupción.

Otra regla de cooperación importante se refiere a las medidas sobre bienes, conforme art. XV. La CICC determina que los sistemas nacionales se prestarán, mutuamente, asistencia en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la corrupción, utilizados para la práctica del delito o del producto de dichos bienes.

Además, la CICC, en su art. XV, 2, prevé un sistema de transrestauración, una estrategia de cooperación para el restablecimiento del *status quo ante*, muy importante para los casos de corrupción transnacional que genera enriquecimiento ilícito y causa daños al patrimonio de más de un país. Lo que planteamos, de acuerdo con la CICC, es la uniformización entre los sistemas en materia de decomiso ya planteada, la diseminación del uso de equipos conjuntos de investigación, tema también ya debatido en el capítulo anterior, para posibilitar investigaciones conjuntas transnacionales de manera sencilla y, así, establecer un sistema de transrestauración en los temas descritos a continuación.

En la corrupción transfronteriza, una empresa corruptora de un país introduce su esquema corruptivo en burocracias de otros países, causando enriquecimiento ilícito y perjuicios a sus respectivos patrimonios públicos. En el sistema de integración aquí planteado, los perjudicados cooperan a través de equipos conjuntos de investigación y otras herramientas de cooperación, el país sede de la empresa decomisa los bienes acrecidos a su patrimonio fruto del esquema corruptivo transnacional y redistribuye entre los países perjudicados y cooperantes, de acuerdo con cada caso concreto.

La CICC determina, en su art. XV, que, de acuerdo con cada sistema, un Estado-Parte que haya decomisado bienes de los corruptos y corruptores podrá transferir total o parcialmente dichos bienes o productos a otro Estado-Parte que haya sido corrompido y asistido en la investigación.

Asimismo, más allá del enriquecimiento ilícito, en lo que se refiere a los daños al patrimonio público, los países perjudicados deben calcular los daños causados por la demanda a sus sistemas, el país sede actúa para obtener el valor integral de la indemnización y también la comparte entre los países perjudicados y cooperantes, de acuerdo con los perjuicios concretamente soportados por cada uno.

En realidad, no hace falta que las operaciones, investigaciones o juicios ocurran en el país sede de la empresa corruptora, sino donde tenga más bienes a ser decomisados y patrimonio a soportar la responsabilidad por daños causados. Asimismo, no hace falta que la operación sea concentrada en único país, sino que puede ser descentralizada por la región, con actuación de equipos conjuntos de investigación de cada nación perjudicada, para un más eficiente decomiso de bienes obtenidos ilícitamente y patrimonio capaz de pagar por los daños a los patrimonios públicos, de acuerdo con el caso concreto de cada país.

Es importante subrayar que ese proceso de transrestauración, que incluye el decomiso de los bienes acrecidos ilícitamente al patrimonio de la empresa corruptora y la indemnización por daños causados a los patrimonios de los países victimizados, puede también ser obtenido por medio de los métodos consensuales de lucha contra la corrupción. Así que los países y los corruptores pueden firmar, conjuntamente, acuerdos para el restablecimiento del *status quo ante* a cambio de reducción de sanciones e informaciones y todos los países cooperantes, juntos o separados, pueden utilizar esos datos para ampliar el combate a la corrupción en cada sistema político. Sin embargo, aquí también es importante la homogeneización regional en términos de previsión de herramientas de combate consensuado de la corrupción.

Otro elemento importante de integración, también previsto en la CICC, en su art. XVI, es la previsión y la homogeneización del entendimiento de que los países no pueden negarse a proporcionar la asistencia amparándose en el secreto bancario. En otras palabras, en materia de corrupción, delante de elementos previos y bien fundados de sospechas, el secreto bancario no puede prevalecer sobre el deber de integración y cooperación sobre “la idea que torna posible el todo”. Por otro lado, el requirente debe obligarse a no utilizar las informaciones financieras para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo acuerdo entre los países cooperantes.

El último elemento importante de interacción es la extradición en materia de corrupción, materia del art. XIII de la CICC. Los sistemas deben incluir los delitos de corrupción como casos de extradición en todo compromiso de extradición, bilaterales o multilaterales, que pacten entre sí. En realidad, lo mejor sería un pacto regional para tal finalidad. Para garantizar la extradición, los sistemas deben prever que el requerido podrá, tras cerciorarse de que las circunstancias lo justifican y a solicitud del Estado-Parte requirente, mientras dure el proceso de extradición, proceder a la detención de la

persona cuya extradición se solicite, u otras medidas cautelares, para asegurar la eficacia de la medida de cooperación.

La interacción entre los sistemas y, más importante, su efectiva aplicación por lo que se refiere a los comandos de la CICC son acompañadas por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana (MESICICC), un esfuerzo conjunto entre los países firmantes para que se analicen mutuamente respecto de cómo implementan las proposiciones del pacto.

El propósito del MESICICC y sus órganos es promover la implementación de la CICC y contribuir al logro de sus propósitos, analizar la forma en que están siendo implementados, proveer la realización de actividades de cooperación técnica, intercambio de información, experiencias y prácticas óptimas y, finalmente, de acuerdo con la arquitectura aquí planteada, promover la armonización de las legislaciones de los firmantes en materia de lucha contra la corrupción.<sup>770</sup>

El mecanismo cuenta con dos órganos, la Conferencia de los Estados-Parte y el Comité de Expertos. El primero tiene un sesgo político, está integrado por representantes de los Estados, y tiene como objetivo establecer la orientación general de todo el proceso para la búsqueda de los objetivos mencionados en el párrafo anterior. El segundo órgano, el Comité de Expertos, tiene un sesgo técnico, está formado por expertos indicados por cada Estado-Parte y analiza, desde criterios técnicos, la implementación de la Convención.<sup>771</sup>

Esos dos órganos tienen sus orígenes, pues, en los gobiernos locales que, a su vez, tiene sus orígenes en la soberanía popular. Haciendo el camino de vuelta, una soberanía popular que desee una superestructura de integridad política regional puede asignar esa voluntad a través de votos e instalar gobiernos comprometidos con este propósito. Estos gobiernos, en el ámbito de las MESICICC, constituirán una Conferencia de los Estados-Parte y un Comité de Expertos comprometidos con la idea de generación de una superestructura de integridad política, al menos en el ámbito sudamericano, movilizandolos en ese sentido, acercando los sistemas regulatorios, uniformizándolos y tornándolos más interactivos.

Así que, una vez que los países, desde sus ciudadanías críticas y activas, internalicen la importancia y opten por edificar la superestructura regional de integridad política, el MESICICC es una herramienta de implementación de superior importancia,

---

<sup>770</sup> BARAGLI, Néstor., *Op. cit.*, p. 27.

<sup>771</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

pues puede actuar según los planteamientos aquí esbozados hacia la ampliación de la extensión, profundidad e interactividad de los sistemas, su uniformización, observación y aplicación práctica.

Esas fueron las proposiciones sobre el rol de las instituciones para la edificación de una superestructura regional de integridad política. Sin embargo, como ha quedado claro, los objetivos no serán alcanzados solo a través de reglas, sino también por medio de actores institucionales que las movilicen hacia los objetivos planteados.

No es arriesgado decir que, en realidad, todo el proceso de generación de integridad, todos los cambios necesarios, empiezan por los actores institucionales. En consecuencia, a continuación, trataremos de los necesarios roles de los actores institucionales, de acuerdo con la arquitectura de sistemas aquí planteada.

## **II. EL ROL DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES**

Hemos visto el rol de las instituciones, aquí entendidas, como se ha dicho, como “las reglas de juego” político-institucional, para edificar una superestructura de integridad política. Sin embargo, establecer buenas reglas no es suficiente si sus destinatarios, intérpretes y aplicadores no actúan con disposición para legitimarlas y hacerlas efectivas. Como se ha dicho, los sistemas institucionales necesitan de actores institucionales dispuestos a ensalzarlos, respetarlos, manejarlos y cooperar entre sí.

Recalcando el planteamiento de Jeremy Pope a un sistema de integridad hace falta, entre otros elementos, voluntad política de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial; un parlamento activo en la promoción de la buena gobernanza y el combate contra la corrupción; partidos políticos comprometidos con la lucha contra la corrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente, imparcial y competente en la lucha anticorrupción; un sistema de defensa de garantías y derechos transindividuales, tales como fiscalías o defensorías del pueblo, frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central de lucha contra la corrupción; medios de comunicación independientes, una sociedad civil activa y un sector empresarial que se disponga a actuar con honestidad.

Pope, en realidad, está hablando de los roles de los actores institucionales, que al lado de las instituciones manejan y definen sus conductas, forman lo que llamamos la superestructura regional de integridad política.

Es importante subrayar que, por dentro de esos actores institucionales, de esas organizaciones públicas y privadas que manejan los marcos jurídicos mencionados en el apartado anterior, hay individuos, personas morales que, de hecho, son quienes dan vida y movimiento a esas reglas y a esas organizaciones. Asensio define que, lo que realmente importa en el diseño de una política de integridad, no es tanto la honestidad de las personas que desarrollan esas actividades, que es importante, pero no es esencial, sino que tales personas, durante el ejercicio de sus funciones y potestades, e incluso tras su paso por las organizaciones que manejan temas de intereses generales, asuman e interioricen valores definidos como propios por la institución.<sup>772</sup>

Considerando que el individuo es un objeto complejo e inescrutable, estimando, además, que los marcos jurídicos no son capaces de contemplar todas las situaciones y cuestiones éticas, es esencial buscar una arquitectura de integridad que trabaje con principios y valores, entrañándolos en los actores institucionales. La vinculación de una función pública –o privada, pero de gran interés general, como de presidente de un partido político– a una institución le obliga no solo a cumplir con las normas jurídicas, sino también a adecuar su conducta al conjunto de valores de integridad de la organización correspondiente. Al trabajar la arquitectónica también desde las organizaciones, con sus principios y valores interiores de acuerdo con los marcos jurídicos-institucionales que componen esa misma arquitectura, se alcanza a los individuos que las conforman.<sup>773</sup>

Por ello, en este subapartado, cuando hablamos de actores institucionales, no trataremos de los individuos, de las personas morales, sino de las organizaciones complejas que manejan o están sometidas a las reglas de los sistemas regulatorios y de los cambios y posturas de cada uno para hacerlas, como se ha dicho, más legítimas y efectivas.

Es parte del objetivo propuesto involucrar a todos los actores institucionales para que, cada uno, de acuerdo con su función en el sistema político, pueda desarrollar sus actividades para lograr un sistema político más íntegro y tomas de decisiones públicas que afecten el interés general más segura de riesgos externos.

Empezaremos hablando del rol de los Estados, sus gobiernos y burocracias, y cómo pueden contribuir para evitar la captura política y la gran corrupción. Después, trataremos de los partidos políticos, que son las antecámaras de los gobiernos, por lo tanto,

---

<sup>772</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>773</sup> *Ibid.*, p. 80.

entidades *sine qua non* para rescate y fortalecimiento de la integridad de los procesos políticos. Tras ello, abordaremos el rol de los agentes del mercado y de los medios de comunicación, también con importantes roles para la edificación de la superestructura de integridad propuesta. Finalmente, hablaremos del actor institucional más importante, la ciudadanía, el más relevante agente del cambio, como veremos oportunamente.

## 1. ESTADOS, GOBIERNOS Y BUROCRACIAS

Como se ha planteado en el capítulo anterior, la mayor parte de los países sudamericanos ha logrado establecer democracias con algún nivel de cualidad. Sin embargo, la democracia no ha logrado estabilidad y funcionalidad institucional para los gobiernos y en las respectivas administraciones públicas. Más específicamente, en cuanto a los arreglos institucionales con un enfoque directo anticorrupción, se ha visto que los esfuerzos son reactivos y aún con pocos resultados, al menos en términos de corrupción percibida.

Este proceso parece vinculado a la debilidad institucional de sus administraciones públicas, que no logran regular con eficiencia y neutralidad los ámbitos públicos y privados, las relaciones entre esos dos mundos, ni, remitiendo al tema del clientelismo, redistribuir correctamente los recursos para alcanzarse una mayor equidad social.<sup>774</sup>

Ramió destaca que en la región todavía predominan sistemas institucionales premodernos y clientelares, sobre todo por factores que llama de “tensores reaccionarios”, que dificultan la evolución institucional en la región y permiten influencias de corruptores y capturadores de políticas sobre la máquina pública.<sup>775</sup>

Considerando este estado de cosas, ¿qué contribuciones los Estados, gobiernos y burocracia pueden aportar a la edificación de una superestructura de integridad contra la captura y corrupción política transnacional, desde el mal uso del dinero en la política? Esa es la indagación que nos guiará en este subapartado y que buscaremos contestarla al final.

Ramió y Salvador<sup>776</sup> apuntan elementos esenciales de la debilidad institucional que marca la región, relacionados con el modelo de Estado, el sistema de gobierno y las burocracias. Primero es la ausencia de consenso social sobre el modelo de Estado y el

---

<sup>774</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>775</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, p. 90.

<sup>776</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 12-15.

sistema de gobierno, lo que impacta en la relación entre los tres poderes y alimenta el proceso de desinstitucionalización. Segundo, los isomorfismos miméticos, es decir, copias e implementación en la región de modelos de gestión no identificados con la cultura y contextos locales.

Por lo que se refiere al primero elemento, de hecho, la ausencia de un pacto social erigido históricamente sobre el modelo de Estado y el presidencialismo de coalición presentes en la región es apuntado como una de las principales causas de fractura del sistema político, lo que lo torna más vulnerable a estrategias de captura y corrupción.<sup>777</sup>

Además, el poder legislativo ha sido olvidado, o puesto de lado, en el aporte que puede dar a la buena gestión, mediante la elaboración de políticas públicas y en la dirección operativa en su implementación. Por lo contrario, ha sido puerta de entrada de captores políticos y corruptores.<sup>778</sup>

Más allá de la tradicional fiscalización del poder legislativo, se ve en EEUU y Alemania, por ejemplo, que el poder legislativo pasó por un cambio de autopercepción de su rol en términos de implementación de política públicas, hacia una actuación más operativa, independientemente de su pertenencia al gobierno u oposición, ligado a la idea de participación en el proceso de la política, incluyendo la fase de evaluación, por medio de comités o comisiones temáticas<sup>779</sup>.

Además, considerando la desproporción entre los poderes en la región, la llamada «presicracia», ya planteada anteriormente, la experiencia judicial estadounidense también aporta interesante posición. Hablamos del clásico fallo de la Suprema Corte estadounidense (SCOTUS), de 1935, que ha tenido gran influencia desde entonces: *Humphrey's Executor v. US* (295 US 602, 632). El fallo elabora limitaciones al ejecutivo para dirigir la burocracia, considerando mejor redistribuir su comando entre Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con la constitución de los EEUU. La corte establece que los organismos administrativos que tengan funciones “casi-legislativas”, o “casi-Judiciales”, poden ser excluidas por el Congreso del poder de remoción de funcionarios por orden del presidente, sin que ello configure violación a la tripartición de los poderes. La adopción de ese fallo en los sistemas sudamericanos chocaría con la tradición

---

<sup>777</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, 19.

<sup>778</sup> *Ibid.*, p. 15-17.

<sup>779</sup> FERRARO, Agustín. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 176.

garitana de las constituciones de la región, que ponen a los jefes del Ejecutivo como jefes exclusivos de la burocracia.<sup>780</sup>

Del Poder Judicial en general será abordado al final de este apartado, cuando hablaremos de órganos institucionales independientes.

Si los cambios en el sistema de gobierno y en las relaciones entre los poderes del Estado es una tarea difícil, los cambios en sus burocracias internas son algo más factible, y con poderosos efectos sobre el fortalecimiento de la institucionalización. En nombre del pragmatismo, ese es el camino que se debe seguir en la arquitectura aquí planteada.

Así, ahora tratando del segundo elemento, la incorporación de copias y ejecución de modelos de gestión no identificados con la cultura y contextos locales, como se ha planteado en el Capítulo 2, el movimiento neopopulista sudamericano adaptó discursos y las viejas prácticas caudillistas al *zeitgeist* económico del final del siglo XX, es decir, la minimización del rol del Estado y la externalización de los servicios públicos. Asociado al referido contexto de política económica, pero con un enfoque en la burocracia, los neopopulistas, además, adoptan los postulados de la escuela de administración pública llamada ‘New Public Management’ o ‘neogerencialista’<sup>781</sup>.

El método neogerencial, también como se ha dicho, no colaboró para cambiar la realidad de la anterior debilidad institucional en la región, sino que la incrementó, y tampoco fue exitosa en términos de desarrollo humano. Como resultado, Carles Ramió, en una perfecta elección de palabras, habla en “invierno institucional”, en función de esa experiencia neogerencial en la región, que sigue firme en varias partes<sup>782</sup>.

Ese “invierno institucional” genera un vacío de valores públicos que, a su vez, forja, en la concertación política, un comportamiento negativo y de desafección en los actores institucionales, es decir, gobernantes, partidos, políticos, gestores, partners privados, incluso la ciudadanía.<sup>783</sup>

Ramió y Salvador enseñan que, antes de la asunción del neopopulismo y su consiguiente modelo neogerencial de administración pública, el proceso de formación de las burocracias sudamericanas jamás alcanzó parámetros weberianos clásicos. De ahí que esos países han combinado, en las palabras de los autores, una

---

<sup>780</sup> CRANE, Daniel A. *Debunking Humphrey's Executor*. En Wash. L. Rev., v. 83, p. 1835, 2014, p. 197-201.

<sup>781</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 49.

<sup>782</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, p. 88.

<sup>783</sup> *Ibid.*, p. 91.

“sobreburocratización estructural” con una “infraburacratización” en el momento de distribución de beneficios públicos. Dicho de otra manera, las burocracias del sur eran formalistas de un lado y clientelistas de otro, como herramienta administrativa del populismo que, a su vez, actuaba en el plan político<sup>784</sup>.

Como nunca hubo una institucionalización de las estructuras burocráticas en la región, los países intercambian administraciones pseudoweberianas por burocracias neogerenciales, marcadas por la ausencia de fronteras claras y el relajamiento de las reglas entre las esferas públicas y privadas. Como resultado, tras años de neogerencialismo, la región experimenta una crisis económica, política, administrativa e institucional sin precedentes.

En síntesis, mientras que la burocracia weberiana actúa bajo el paradigma de la racionalidad burocrática, es decir, bajo parámetros de permanencia, jerarquía, verticalidad, impersonalidad, control, neutralidad, procedimentalismo y basada en legalidad estricta<sup>785</sup>, el método neogerencial flexibiliza esos patrones weberianos clásicos en busca de una administración pública garantizadora de resultados y reductora de gastos<sup>786</sup>.

Bresser Pereira<sup>787</sup> apunta las bases del neogerencialismo que pasaran, aunque no totalmente, a orientar las burocracias sudamericanas en el cambio de siglo y que están de vuelta en algunos sistemas: orientación a resultados, medición de desempeños, control de los resultados, desagregación, externalización y templanza en el uso de los recursos públicos.

Sin embargo, aunque el cambio al neogerencialismo es interesante para burocracias weberianas establecidas y consolidadas, pues reorientan una base institucional sólida no solo para seguir procedimientos, sino también para generar resultados, ese no era el caso sudamericano. Como se ha dicho, la región jamás logró establecer una burocracia que estuviera de acuerdo con los patrones weberianos clásicos. Así que la adopción de métodos neogerenciales, con su flexibilización institucional, en una cultura burocrática pseudoweberiana, carente de consolidación institucional, generó efectos políticos y administrativos adversos en la región.

---

<sup>784</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>785</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>786</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>787</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. En *Revista do Serviço Público*, 47(1), 1996, pp. 29-31.

Por consiguiente, cuando los países pasaron a introducir en las realidades locales, de forma irreflexiva e isomórfica, modelos de gestión pública marcados por descentralización e instituciones reducidas, apoyadas en actores privados para la prestación de servicios y ejecución de políticas públicas, eso generó un incremento en la debilidad institucional, clientelismo, subdesarrollo y corrupción<sup>788</sup>.

Ahora bien, aunque se reconozca que el modelo neogerencial de hecho racionaliza los gastos públicos y colabora en la obtención de resultados, es importante subrayar que la desinstitucionalización marcada de ese modelo de gestión pública tiene como consecuencia un alto grado de discrecionalidad, fenómeno que está asociado al incremento de dinámicas corruptivas<sup>789</sup>.

Es indudable, pues, que hay al menos una asociación entre la adopción del neogerencialismo, en el contexto que se ha presentado, y el estado actual de corrupción percibida y de desconfianza en las instituciones y en los gobiernos sudamericanos. La ausencia de líneas claras entre los límites públicos y privados y la flexibilización de las “reglas de juego” han permitido un sinfín de comportamientos erráticos de agentes públicos, de agentes privados prestadores de servicios públicos, de grandes empresas y de partidos políticos, todos capaces de cualquier cosa para mantenerse en el poder y ejecutar agendas que estén de acuerdo con sus intereses económicos, con total desprecio a la libertad, igualdad sustancial y, como se ha visto recientemente, incluso a la vida humana.

Por lo que se refiere a la relación entre los conceptos de gobierno y burocracia, con la asunción del neogerencialismo en la región en el cambio de siglo, donde encontró un cómodo hogar, en ese momento, como bien apunta Villoria e Izquierdo<sup>790</sup>, la idea sedimentada es que el buen gobierno es, primeramente, menos gobierno.

Sin embargo, “buen gobierno”, en la visión de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín<sup>791</sup>, es justo la respuesta a la deslegitimación y desinstitucionalización desde un gobierno y administración que actúen con transparencia y apertura; receptividad; integridad; vías de participación *interna corporis* y para la ciudadanía; *accountability*; eficacia, eficiencia y economía; accesibilidad física y documental en sus instituciones; legalidad y calidad de las leyes aprobadas; respeto y

---

<sup>788</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, p. 25-31.

<sup>789</sup> KLITGAARD, *Op. cit.*, p. 45.

<sup>790</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, p. 317.

<sup>791</sup> CANALES ALIENDE, J.M; ROMERO TARÍN, A. *Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno*. En Revista Española de Transparencia, n. 5, 2017, p. 116.

garantía de los derechos fundamentales; cultura de resultados, de innovación y de respeto al medio ambiente.

‘Buen gobierno’, pues, significa un "cambio de sentido del gobierno, que remite a un nuevo proceso de gobernación, (...) o bien al nuevo método conforme al cual se gobierna la sociedad”, según Rhodes<sup>792</sup>. Como resultado, el concepto de ‘buen gobierno’ supera la comprensión clásica de gobierno, como un cambio de visión del rol del Estado y de la administración pública, una ruptura y una separación de las ideas de ‘Estatal’ y ‘Público’, la suma de instituciones democráticas limitadoras del gobierno, un auténtico Estado de Derecho y una gestión pública de calidad<sup>793</sup>.

En definitiva, la constitucionalización del ideario de ‘buen gobierno’, como se ha planteado anteriormente, es una estrategia para el estado de desinstitucionalización sudamericano, así mismo debe ser concebido como un derecho fundamental, aunque no esté explícitamente positivado en algunos sistemas jurídicos sudamericanos.

Ricardo Rivero<sup>794</sup> criticando las reformas neogerenciales sudamericanas de los años 90, plantea una reconstrucción de los gobiernos y las burocracias con más legitimidad, más fiables y aceptadas por la ciudadanía, en resumen, propone una vuelta (sensata) al Estado.

Igualmente, el neoweberianismo plantea visitar y actualizar la hipótesis de Weber para construir una burocracia con una cultura de calidad del servicio, interorganizacional, co-creativa, bajo la suposición metodológica de recuperación del espíritu público<sup>795</sup>.

Como resultado, y ahora planteando soluciones y nuevos perfiles y roles a las burocracias sudamericanas, el retorno a tradiciones y la incorporación de nuevos valores que, asociados al espíritu de servicio público de Weber, son clave para la reconstrucción de la burocracia sudamericana debidamente institucionalizada, más protegida de lógicas clientelares y de la captura por intereses perniciosos.

Conviene subrayar que, en algunos casos en la región, hasta hoy, no se ha edificado parámetros aceptables de gobernanza, de ahí que, en esos casos, no se habla

---

<sup>792</sup> RHODES, R. *The New Governance: Governing without Government*. En *Political Studies*, n° 44, 1996, pp. 652-653.

<sup>793</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Op. cit.*, p. 319-320.

<sup>794</sup> RIVERO, Ricardo Ortega. *Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo*. En FERRARO, Agustín (Ed.). *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2007, pp. 179-181.

<sup>795</sup> FERRARO AGUSTÍN, E. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 9.

de reconstrucción, sino de construcción de la burocracia local, como en Bolivia y Paraguay.

El neoweberianismo, pues, rescata la administración pública del pasado, la actualiza y la conecta con las nuevas necesidades de la ciudadanía de la contemporaneidad. Ramió alerta, con una mirada hacia el futuro, sobre las tendencias de mayor complejidad del modelo público del porvenir, más público y menos estatal y con aún más interrelación público-privada, lo que puede generar un mayor desarreglo en la reciprocidad que hay en las funciones públicas y la iniciativa privada, con riesgo de atraer nuevas formas de corrupción.<sup>796</sup>

El buen funcionamiento del modelo neoweberiano, de cara al futuro, se asienta en dos importantes supuestos, un clásico y otro actual: los funcionarios públicos y las nuevas tecnologías, respectivamente.

Cuando al primero supuesto, de hecho, algunos estudios asocian los problemas de gestión pública y corrupción en Sudamérica a la ausencia de burocracias profesionales permanentes e independientes, comparables a las de los países desarrollados.<sup>797</sup>

Ricardo Rivero resalta la importancia, para el buen funcionamiento de las instituciones, de saber quiénes y cómo sean los empleados públicos y destaca, en la panorámica comparada, notables diferencias entre los países con sistemas celosos de esta selección y otros en los que el clientelismo y el patronazgo predominan en el reclutamiento.<sup>798</sup> El refuerzo de los clásicos principios weberianos de mérito y capacidad deberían orientar las reformas administrativas que se ocupan del tema del reclutamiento del cuerpo civil de la administración pública, como medicina contra los riesgos de corrupción y captura.

En ese campo, Ricardo Rivero hace dos importantes afirmaciones. Primero, en los procesos de reclutamiento, es necesario tener en cuenta actitudes y no solo aptitudes. Segundo, ha de prevenirse las tentaciones de clientelismo, patronazgo y nepotismo en las decisiones de selección de personal. La prevención ocurre por medio de un mejor

---

<sup>796</sup> RAMIÓ, Carles. *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación. Madrid: Tecnos, 2017, 218.

<sup>797</sup> GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Univ of California Press, 1994, p. 115.

<sup>798</sup> RIVERO, Ricardo Ortega. *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*. Madrid: INAP, 2012, p. 89.

control sobre el ejercicio de la discrecionalidad a la hora de contratar, incluso para los cargos de los altos escalones.<sup>799</sup>

Por lo que se refiere al segundo supuesto, el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación puede actuar como catalizador de la regeneración o generación institucional y organizativa en las burocracias sudamericanas, factor esencial para inmunizar el sistema político de captores y corruptores. Esas tecnologías afectan a los esquemas tradicionales de representación, como un complemento importante disponible para la ciudadanía, que la habilita como nueva forma de participación, es decir, en la toma de decisión, control, fiscalización.<sup>800</sup>

Las burocracias neoweberianas generan, así, gobiernos y Estados abiertos. El concepto de “gobierno abierto” ya fue debatido en apartado anterior, desde el enfoque en una cultura de transparencia, participación y colaboración, haciendo un uso efectivo y estratégico de las nuevas tecnologías. Este modelo burocrático, a través de procesos más transparentes y participativos, ayuda a superar la crisis de confianza en las instituciones públicas y democráticas, a través de tres pilares: transparencia, participación y colaboración.<sup>801</sup>

Es importante resaltar dos puntos. En primer lugar, a medida que el gobierno se abre y la ciudadanía, a su vez, ingresa al espacio público y comienza a co-crear soluciones pasa, así, a ocupar un espacio anteriormente cómodamente ocupado por grupos de presión patrimonialistas o corporativos. Esta competencia en los espacios públicos es importante precisamente para que una mayor participación ciudadana llene y expulse a estos grupos dañinos de los espacios públicos de toma de decisiones. Y el segundo punto a destacar son las nuevas tecnologías que juegan un papel esencial en la participación y en esa competencia.

Además, el empleo de las nuevas tecnologías en las administraciones, la llamada «e-administración», o en su sentido más amplio «e-gobierno», más allá de contribuir a alcanzar una mayor apertura, universalización y equidad en la prestación de los servicios públicos, puede contribuir para la inmunización de los procesos decisorios en contra de riesgos de corrupción política.<sup>802</sup>

---

<sup>799</sup> RIVERO, Ricardo Ortega. *Op.cit.*, p. 88.

<sup>800</sup> CERBINO, Mauro; RICHERO, Alicia (Ed.). *Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet*. Buenos Aires: Flacso, 2017, p.132.

<sup>801</sup> WIRTZ, Bernd W.; BIRKMEYER, Steven. *Op cit.*, p. 391.

<sup>802</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.* p. 173.

Klitgaard<sup>803</sup> evidencia la participación de la discrecionalidad en la estructuración de la corrupción y como es una ventana abierta a captores y corruptores políticos. Las tecnologías aplicables a la «e-administración» pueden actuar sobre la discrecionalidad de variadas formas: en la reducción de la discrecionalidad con la procedimentalización de las rutinas; por medio de sistemas anticorrupción y generando valores públicos.

En la reducción de la discrecionalidad con la procedimentalización de las rutinas, las tecnologías aplicables a la «e-administración» pueden actuar por medio de la automatización de procedimientos, con la reducción de los espacios decisorios discrecionales o su sustitución por algoritmos que apunten, en cada caso concreto, la mejor decisión administrativa más conveniente y oportuna, lo que es importante para la reducción tanto de la pequeña como de la gran corrupción.

Así, con el uso de la tecnología, la pequeña corrupción, más fácil de ser detectada, será cada vez más rara. La corrupción del futuro, a su vez, será cada vez más en el propio diseño de la política pública, para que ya nazca corrompida y favorezca grupos específicos, así que la fase de formulación de la política pública, incluso con la vigilancia sobre los algoritmos que eventualmente pueden ser usados en la ejecución de la política, será cada vez más importante. Aquí entra en escena la llamada “corrupción 2.0”.<sup>804</sup>

Como se ha dicho, y eso no está mal, la tendencia es que los gobiernos utilicen cada vez más *Big Data*, inteligencia artificial (IA) y otras tecnologías en la toma de decisiones algorítmicas en el diseño e implementación de políticas públicas. El uso de esas tecnologías en las burocracias debe, por supuesto, guiarse por el interés público, sin embargo pueden ser corrompidas para que las decisiones gubernamentales beneficien indebidamente a individuos o grupos específicos. Para ello, entra en juego la auditoría de algoritmos, una técnica de control multidisciplinario que tiene como objetivo analizar si hay desviaciones intencionales con objetivos perniciosos de beneficiar indebidamente a alguien o a determinados grupos de intereses. Junto a la auditoría de algoritmos convive la transparencia algorítmica, es decir, la exigencia para

---

<sup>803</sup> KLITGAARD, Robert. *Op cit.*, p. 66.

<sup>804</sup> BARREIRO, Daniel Amoedo. *Los Sistemas Informáticos de Detección de Malas Prácticas, Herramientas Esenciales para la Prevención de la Corrupción*. En Revista internacional de transparencia e integridad, n. 6, p. 12, 2018.

que los órganos de gobierno que usan herramientas de IA sean transparentes sobre su uso, externalicen y expliquen sus decisiones algorítmicas.<sup>805</sup>

La auditoría de algoritmos y la transparencia algorítmica aseguran que el interés público se refleja en los algoritmos y tecnologías de IA a través de un "subsistema de integridad algorítmica", integrado en la infraestructura de integridad pública de los gobiernos.

Así, más allá de esos cuidados, la transparencia, la participación más efectiva de la ciudadanía en el ciclo de las políticas públicas y una mejor vigilancia en las interacciones entre los tomadores de decisión y los grupos de intereses podrán inmunizar la agenda pública de los riesgos de la captura.

Otra contribución de las nuevas tecnologías en la e-administración es la construcción de sistemas informáticos anticorrupción, realidad ya existente en algunas administraciones públicas, incluso sudamericanas. Ramió propone un "gran hermano" que no entorpece ni paraliza la gestión, que todo lo ve, lo analiza y si encuentra algo que considera inusual interviene y sugiere una investigación más puntillosa de los órganos de control<sup>806</sup>. Estos "gran hermanos" de Ramió existen y colaboran con organismos de control en el mundo, como ALICE en Brasil, que identifica las debilidades en las bases de una oferta de contratación pública, el 'ARACHNE' de la Unión Europea, el 'Satan' de la Generalitat Valenciana o 'Zero Trust' del gobierno chino, que detecta de inmediato las compras inusuales y los desarrollos financieros de un funcionario público o su familia.

Además, las tecnologías pueden actuar multiplicando valores públicos y de ética pública. Es importante subrayar, también con Ramió, que las relaciones entre gobierno y ciudadanía, gobiernos y colaboradores privados, la actualización del concepto de interés general, la universalidad de los servicios, los conceptos de e-gov, e-administración, e-gobernanza, *etc*, no son temas técnicos, sino políticos y deben ser debatidos no en las arenas tecnológicas, sino en las arenas políticas. La agenda de las contribuciones de las tecnologías en la administración pública, de cómo afecta y, sobre todo, cómo protege los procesos de decisión pública ante intereses perniciosos, no puede ser cedida, aunque los políticos tengan dificultades de comprender la complejidad de

---

<sup>805</sup> LÓPEZ, Alberto Mario González. *Medios para prevenir los actos de corrupción, las perspectivas desde la Generalitat de Valencia y la Auditoría Superior de la ciudad de México*. En *Revista internacional de transparencia e integridad*, n. 5, p. 3, 2017, p. 3.

<sup>806</sup> RAMIÓ, Carles (2017). *Op. cit.*, p. 218.

esas nuevas tecnologías, a los tecnólogos o a las empresas de tecnologías, pues son agentes externos indiferentes a los valores públicos<sup>807</sup>.

Aquí importa destacar que la digitalización de la administración, de sus procedimientos, no logra milagros. Si la administración opera con vicios de gestión, particularismo y clientelismo, la digitalización de esos fenómenos será contaminada por ellos y no cambiará la realidad.<sup>808</sup>

Igualmente en el futuro, no pueden ser olvidados los valores tradicionales de la burocracia weberiana, el profesionalismo, acceso a los cargos públicos y ascensión en la carrera meritocráticos, procedimentalización y el estricto cumplimiento de reglas, sino que deben ser actualizados para absorber la demanda ciudadana por participación, co-creación de la agenda pública e incorporar los nuevos valores de nuestros días.

Así, de cara al futuro, Ramió plantea los nuevos valores públicos, al margen de la disciplina institucional: sostenibilidad en general y sostenibilidad intergeneracional, equidad social, salud, vigilancia hacia la corrupción, fomento del aprendizaje, coherencia política, institucionalidad, regulación equilibrada, *big data* como un bien público, igualdad de género, bienes públicos, respeto a la privacidad personal, respeto a una identidad digna, transparencia y rendición de cuentas, participación colectiva de carácter público, vigilancia contra la competencia desleal entre países.<sup>809</sup>

Estos valores deben ser (trans)constitucionalizados y promovidos concurrentemente por las instituciones públicas, los partidos políticos, la iniciativa privada y las organizaciones de la sociedad civil<sup>810</sup>. Una burocracia con renovados valores públicos aportaría solidez institucional, serían más fiables y así podrían ser imitables por su círculo de influencia, es decir, mercado, ciudadanía, otros órganos públicos, partidos políticos, etc., en la lógica de la ejemplaridad planteada por Javier Gomá Lanzón<sup>811</sup>.

Como resultado, proponemos a las burocracias sudamericanas una ‘axiología del buen gobierno’, de matriz neoweberiana, preferentemente constitucionalizada, desde el rescate de viejos valores públicos y la incorporación de nuevos conforme a los rasgos de la contemporaneidad para la superación de la crisis de confianza institucional.

---

<sup>807</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, p. 186.

<sup>808</sup> *Ibid.*, p. 184.

<sup>809</sup> RAMIÓ, Carles (2017). *Op. cit.*, pp. 224-230.

<sup>810</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>811</sup> GOMÁ, Javier. *Op. cit.*, pp.119-121.

Como democracias constitucionales, las burocracias sudamericanas están obligadas a los estándares y deberes de buen gobierno, que pueden ser potencializados regionalmente por medio de un constitucionalismo en red en favor de la ciudadanía y a la disposición no solo de los órganos de control, defensorías de los pueblos, fiscalías, sino también de redes de organizaciones de la sociedad civil.

Además, por medio de cambios constitucionales formales o, asimismo, de mutaciones interpretativas por los órganos encargados de interpretar las constituciones, es posible rescatar viejos valores públicos, como el estricto cumplimiento de reglas, y actualizarlas para absorber la demanda ciudadana por participación y co-creación de la agenda pública, inmunizándola de capturas perniciosas.

Un último punto relevante sobre el rol del Estado, gobiernos y sus burocracias, más específicamente de sus órganos de control y de actuación anticorrupción, parte de los hallados de esta investigación, particularmente del caso chileno, que puede ser replicado a las otras experiencias regionales. Hablamos anteriormente de la independencia y funcionalidad de los órganos de control anticorrupción como elemento clave para la lucha contra la corrupción. Como se ha dicho, Chile destaca de los demás países analizados en términos de corrupción percibida, entre otros factores, a cuenta de la independencia de sus agencias anticorrupción y de las estructuras que disfrutan, proporcionales a la grandeza de sus misiones institucionales.

Teniendo a Chile como espejo, lo que proponemos es que los órganos de control, con potestad directa o indirecta de lucha contra la corrupción política, tengan independencia y funcionalidad para cumplir con sus misiones institucionales y que actúen en red, sea interna y transversalmente,<sup>812</sup> con otros órganos públicos locales, sea regionalmente con órganos públicos de otras naciones, lo que Mainwaring y Welna llaman “*web of accountability institutions*”.<sup>813</sup>

De hecho, una rápida mirada de casos de éxito de lucha contra la corrupción en países con diversos perfiles y grado de desarrollo, el caso de Asia es paradigmático, pasa por el tema de agencias anticorrupción que actuaban libres de presión políticas y que disfrutaban de recursos operacionales suficientes para alcanzar sus objetivos institucionales.

---

<sup>812</sup> GUDIÑO, Alejandro Romero. *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*. Ciudad de México: INAP/CEDIP, 2017, p. 302

<sup>813</sup> MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 36.

Por ejemplo, Corea Del Sur, con su Comisión Independiente de Corea contra la Corrupción (Kicac) y la Comisión Anti-Corrupción y de Derechos Civiles (Acre); Hong Kong, con su Comisión Independiente contra la Corrupción (Icac); Singapur, con su Buró de Investigaciones sobre Prácticas Corruptas (Cpib); Malasia, con su Comisión Malaya Anticorrupción (Macc) e Indonesia, con su Comisión para la Erradicación de la Corrupción (Kpk). Esos países, en su época, tenían niveles equivalentes de corrupción percibida y desarrollo de los países sudamericanos, como resultado, optaran por la creación de órganos gubernamentales con total independencia de los poderes políticos. Actualmente, estos países mejoraran significativamente los niveles de corrupción.<sup>814</sup>

El impulso inicial para la creación de muchas de estas agencias tiene que ver con contextos locales que generaran un ambiente y una voluntad política para tratar mejor el tema de la corrupción. El nivel de independencia y funcionalidad de estas agencias desvelan, en cada caso, el nivel de compromiso que, las elites políticas locales tienen para combatir la corrupción y para estructurar sus respectivas arquitecturas de integridad.<sup>815</sup>

Además, los casos de las agencias anticorrupción asiáticas muestran que esos órganos buscan desarrollar mecanismos que les garanticen no solo independencia frente al poder político, sino también autoprocimientos de rendición de cuentas y evaluación constantes y periódicas.<sup>816</sup>

Así, subrayamos la importancia de los órganos encargados de lucha contra la corrupción política, el Poder Judicial, las Fiscalías, la Policías, las Abogacías Públicas, los Bancos Centrales, los Tribunales de Cuentas, los Órganos de Gestión Electoral, etc., funcionaren con total independencia de los poderes políticos y económicos locales.

Específicamente en cuanto al Poder Judicial, algunas reflexiones adicionales son necesarias.

Jiménez apunta que el Poder Judicial se caracteriza por ser la rama del Estado más cerrada, corporativa, jerárquica e inflexible, por lo cual, desde el enfoque de Justicia

---

<sup>814</sup> CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES “GILBERTO BOSQUES”. *Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado*. Ciudad de México: Documentos de Información y Análisis, 2012, pp. 31-33.

<sup>815</sup> *Ibid.*, 35.

<sup>816</sup> REZZOAGLI, Bruno Ariel. *La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente*. En *Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2015, p. 11.

abierta, se busca generar mecanismos de participación ciudadana, no solo para aumentar su legitimidad, sino para fortalecer su independencia<sup>817</sup>.

Además, en los últimos años, ha habido un incremento, en el mundo, y en la región analizada no es distinto, en recurrir al Poder Judicial para solucionar los conflictos fundamentales de la comunidad jurídica, fenómeno que se ha conocido por “judicialización de la política”. Además de la judicialización actual, ya bien conocida, de la formulación de políticas públicas a través del Poder Judicial, se ve también la judicialización de la megapolítica, es decir, la transferencia al Poder Judicial de temas como procesos y resultados electorales, justicia transicional, legitimidad de regímenes, etc., con serios riesgos para la tripartición de poderes, con el agigantamiento de un Poder Judicial autónomo y (relativamente) independiente sobre un Poder Ejecutivo en crisis y un Legislativo enflaquecido, por lo menos en la realidad sudamericana.<sup>818</sup>

Precisamente en la realidad sudamericana, el poder judicial adopta tres tipos de control sobre la administración pública: el control de la constitucionalidad de las leyes; el control sobre la forma y el contenido de las políticas y un control sobre los titulares de cargos públicos, con un enfoque ético en su conducta administrativa. En su conjunto, esos controles representan un fuerte cerco a la actividad política y administrativa, en nivel constitucional, gubernamental y burocrático. Si, por un lado, estos múltiples controles son positivos, por otro han suscitado críticas sobre la excesiva interferencia que causan.<sup>819</sup>

Además, en la creciente participación del Poder Judicial en decisiones políticas sustantivas, en conflictos políticos sensibles, incluso relacionados a la lucha contra la corrupción política, algunos órganos judiciales han optado por una visión sesgada de criminalización de la actividad política. Otro problema es el uso estratégico de decisiones con alto grado de sensibilidad política, por sectores del Poder Judicial, como medio de autoafirmación institucional.<sup>820</sup> Esos dos casos son un comportamiento

---

<sup>817</sup> JIMÉNEZ, C. *Modernización de la justicia en el siglo XXI: la necesidad de una perspectiva de justicia abierta*. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Lima; *apud in* GEHRING, Hubert (ed.). *Partidos Políticos en la Era Digital: Conectando la Ciudadanía con la Democracia*. Bogotá: KAS, 2015, p. 154.

<sup>818</sup> HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. En *Revista de Direito Administrativo*, v. 251, p. 139-178, 2009, pp. 143-145.

<sup>819</sup> ARANTES, R. B. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público*. En LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 119.

<sup>820</sup> ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago MQ. *Democracia, instituições de control y justicia bajo la óptica del pluralismo estatal*. En *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, 2019, pp. 101-104.

institucional difícil de conciliar con algunos de los principios fundamentales de la teoría constitucional tradicional, lo que se ha llamado la “politización de la justicia”, o peor en algunos casos, de “partidización de la justicia”, lo que pone la democracia en riesgo.<sup>821</sup>

Ran Hirschl ofrece como ejemplos el respaldo de la Corte Suprema de Pakistán a la legitimidad del golpe de Estado militar de 1999 y el caso de la Corte Suprema de Nepal, de febrero de 2006, que declaró inconstitucional a la controvertida Comisión Real para el Control de la Corrupción (CRCC), establecida después del golpe de Estado de 2005, allanando el camino para la liberación del depuesto primer ministro, Bahadur Deuba, detenido desde julio de 2005 por orden del CRCC. Más recientemente, en América del Sur, el papel del poder judicial en la lucha contra la corrupción ha interferido, bien o mal, en el sistema político, como en los casos peruano, venezolano, boliviano y brasileño.<sup>822</sup>

Por lo tanto, una independencia sesgada de la judicatura y aliada con un discurso retórico de lucha contra la corrupción puede comprometer el sistema político. Pero ¿cómo preservar el sistema político, sin renunciar a la independencia del poder judicial o a la lucha contra la corrupción? Para empezar, es importante destacar que, a pesar de la gravedad de los problemas planteados, cualquier limitación en la independencia del Poder Judicial jamás podría ser considerada una buena respuesta a los problemas planteados.

En realidad, la solución pasa por un sistema constitucional bien establecido de controles mutuos y equilibrios interpoderos (“frenos y contrapesos”) y un Tribunal Constitucional activo y no deferente ni al poder político ni a sectores del poder judicial que tienen una visión sesgada de la política, o que buscan irresponsablemente autoafirmación institucional<sup>823</sup>, como condiciones necesarias para abordar la “politización de la justicia”. Además, considerando que estos no son problemas jurídicos, sino políticos, junto con las soluciones antes mencionadas, los poderes Ejecutivo y Legislativo deben desempeñar sus funciones institucionales y constitucionales y actuar de una manera que no transfieran los delicados asuntos de la megapolítica al poder judicial.<sup>824</sup>

---

<sup>821</sup> AVRITZER, L.; MARONA, M. *A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira*. En *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 60, n° 2, 2017, pp. 361-363.

<sup>822</sup> HIRSCHL, Ran. *Op. cit.*, 161.

<sup>823</sup> ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago MQ. *Op. cit.*, p. 103.

<sup>824</sup> HIRSCHL, Ran. *Op. cit.*, p. 144.

Así, lo que planteamos para los órganos de control en general es que un buen marco regulatorio no será suficiente si no viene acompañado por órganos con potestad de derecho y capacidad de hecho de convertir esas normas en cumplimiento. Es que, desde la experiencia de los países mencionados, el cumplimiento de los marcos regulatorios que busquen inhibir la corrupción exige autoridades fuertes, investidas con suficientes atribuciones, independencia y recursos materiales, humanos, logísticos, tecnológicos etc., para supervisar, verificar, investigar y, cuando sea necesario, instaurar procedimientos legales contra los transgresores<sup>825</sup>.

Más específicamente en relación con el control de la financiación privada de la política, Zovatto enseña, en la misma línea de pensamiento, que contar con una autoridad “independiente y profesional capaz de controlar el uso del dinero en la política y con un régimen eficaz de sanciones es fundamental para dar viabilidad práctica a la reglamentación en materia de financiamiento político”.<sup>826</sup>

Ahora para concluir, volviendo al tema de los roles de los Estados, gobiernos y burocracias de una manera general, de los tres poderes, aunque venza la agenda neogerencial en la región, Ramió apunta algunas medidas que reorientarían ese modelo de modo que contribuya al desarrollo de estos Estados.

Primero, sería definir un modelo de Estado como resultado de un pacto social e implantar nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada uno, para evitar fenómenos de isomorfismos. En segundo lugar, equilibrar valores de empresa con valores neopúblicos, es decir, asentar valores públicos básicos y, después, edificar sobre esa base valores eficientes neogerenciales. En tercer lugar, implantar la administración relacional, invirtiendo en tecnología y capacitación técnica de funcionarios públicos capaces de enfrentarse con los temas y dificultades de las redes de servicios externalizados.<sup>827</sup>

Por todo esto, concluimos que el Estado, los gobiernos y sus burocracias pueden contribuir a la edificación de una superestructura de la integridad, sin embargo son con esas últimas, las burocracias, con las que más fácilmente se llegará a resultados más tangibles.

---

<sup>825</sup> ZOVATTO, Daniel. *El financiamiento político en América Latina. En Studia Politicæ*, n. 40, p. 7-52, 2016, pp. 11-12.

<sup>826</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>827</sup> RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Op. cit.*, pp. 118-119.

Contestando la pregunta que orienta este subapartado, la región necesita de burocracias neoweberianas, con la recuperación del espíritu público, institución de nuevos valores públicos, más participación ciudadana en todas las fases del ciclo de las políticas públicas y órganos de control anticorrupción verdaderamente independientes y funcionales, como estrategia de institucionalización e inmunización de los procesos de toma de decisiones de interés público.

Comprendidos los roles de los Estados, gobiernos y burocracias, sobre todo de esta última considerando el contexto regional, adelante trataremos del rol de otro actor institucional esencial para los cambios propuestos: los partidos políticos.

## 2. PARTIDOS POLÍTICOS

Conocidos el papel de los Estados, gobiernos y burocracias, ahora veremos el papel de otro actor institucional, los partidos políticos. Estos son importantes ya que son las antecámaras de los gobiernos y los mediadores de las demandas sociales en las democracias representativas, más allá de otras relevantes funciones.

Es importante subrayar que aquí nos ocuparemos de roles desempeñados espontáneamente por los partidos o, como mucho, apenas impulsado por incentivos previstos por los marcos regulatorios. Aquí estamos en el campo de la autorregulación, es decir, las contribuciones de los partidos, “desde dentro”, para el cambio del estado de desconfianza en las instituciones, en los actores institucionales y contribución para la arquitectura de sistemas planteada.

La desafección frente a los partidos tiene cauce en el hecho de que ellos no son vistos por la ciudadanía como instrumentos que haga posible la participación política, sino como grupos de defensa de sus propios intereses, no siempre coincidentes con los de los ciudadanos<sup>828</sup>. Esta desconfianza viene abonada por una actuación opaca de élites partidistas oligárquicas, la llamada Ley de Michels o Ley de Hierro de la Oligarquía<sup>829</sup>.

Leonardo Augusto de Andrade Cezar dos Santos<sup>830</sup> apunta que el dominio de los partidos por determinados grupos de intereses es una de las formas de captura del

---

<sup>828</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 64.

<sup>829</sup> MICHELS, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 1969, pp. 49-51.

<sup>830</sup> SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar (et al). *Compliance e partidos políticos: novo modelo para o combate da corrupção e da captura do estado*. En *Corrupção como fenômeno suprallegal*. Juruá Editora, 2017. p. 199-225.

Estado, ya que los partidos tienen gran importancia tanto en el proceso legislativo, como en las decisiones importantes en el seno de los gobiernos. Después de ser elegidos, los candidatos siguen vinculados y obligados por lo que se ha decidido en los partidos y les deben obediencia, bajo pena de infidelidad partidista. Así, es esencial involucrar a los partidos en la arquitectónica de la integridad política sudamericana.

Haciendo un paralelismo entre el tema de la corrupción política con otro gran reto de antijuridicidad de nuestros días, los procesos de legitimación de activos ilícitos, las instituciones financieras son tan importantes para el combate del blanqueamiento de dinero ilícito como los partidos pueden ser para la lucha contra la corrupción política. Los organismos internacionales que se dedican al tema del lavado de activos, como el GAFI, tempranamente, comprendieron que los bancos eran parte del problema y, al mismo tiempo, parte de la solución y los involucraron en los esfuerzos contra el blanqueamiento de capitales. Aquí plantearémos el mismo camino, es decir, involucrar a los partidos como entidades centrales para el combate contra la corrupción política, sobre todo por medio del control de la financiación de la acción político-electoral.

Los partidos están cada vez más disponibles para prácticas corruptas, pues no tienen una base de miembros o simpatizantes capaz de cubrir los crecientes gastos de la comunicación política ordinaria y, sobre todo, electoral y, además, están sujetos a una clase política que, sin motivaciones ideológicas, considera el enriquecimiento como el único incentivo para la política<sup>831</sup>.

Así, los partidos sufren de una grave crisis de desconfianza, donde estas asociaciones decaen como instituciones, como objeto de lealtad a la ciudadanía, como movilizadores de votos y como actores clave del modelo democrático<sup>832</sup>. No es exagerado decir que las asociaciones políticas sudamericanas, en general, son ejemplos vivos de la hipótesis del declive de los partidos, fenómeno que contamina el propio sistema democrático. En otras palabras, el sentimiento antipartidista que prevalece en la región contribuye a la crisis de confianza en el propio sistema política, así que atacar al antipartidismo es una forma de recuperar la confianza en el sistema político y atacar esquemas corruptivos que se aprovechan de ese contexto y de esas debilidades.

Considerando este estado de cosas, ¿qué contribuciones los partidos políticos pueden aportar a la edificación de una superestructura de integridad contra la captura y

---

<sup>831</sup> DELLA PORTA, Donatella. *Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles*. *En Crime, Law & Social Change*, 42, 2004, pp. 51-54.

<sup>832</sup> MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Op cit.*, p. 19.

corrupción política transnacional y el mal uso del dinero en la política? Esa es la indagación que nos guiará en este subapartado y que buscaremos contestarla al final.

Para empezar, es necesario entender mejor las bases del antipartidismo, de acuerdo con el contexto regional, para, después, plantear los roles que los partidos pueden desempeñar en la construcción de una superestructura de integridad capaz de enfrentarse a los problemas abordados a lo largo de ese trabajo.

Mariano Torcal<sup>833</sup> coloca el antipartidismo como parte de una insatisfacción más amplia en las propias instituciones democráticas, destacando dos tipos: el cultural y el reactivo. El antipartidismo reactivo es la posición crítica adoptada por la ciudadanía en respuesta al comportamiento de las élites del partido, su insuficiente responsabilidad y su débil rendición de cuentas política, financiera (electoral y ordinaria) y patrimonial.

Este tipo de antipartidismo se deriva de promesas excesivas que generan expectativas inalcanzables y, en consecuencia, frustración, fracasos económicos y sociales, además de corrupción y clientelismo. Estos temas, por lo tanto, están relacionados con el objeto y la ritualización de los procesos internos de toma de decisiones de los partidos, en particular su opacidad y su incapacidad para actuar de acuerdo con los marcos legales que se les imponen.<sup>834</sup>

El antipartidismo cultural, a su vez, es histórico y está arraigado en valores y tradiciones políticas, por lo tanto es estable independientemente de la situación política en este momento. Tiene lugar tras largos periodos de dictaduras, pseudodemocracias, turbulencias, inestabilidad política y manipulación de elecciones. Aquí, la evaluación de la política y los partidos por la ciudadanía no es más que una respuesta racional a la experiencia vivida, imposible de validarlos positivamente.<sup>835</sup>

La región, en su mayor parte, ha avanzado en relación con el antipartidismo cultural, sin embargo, sigue envuelta en un fuerte antipartidismo reactivo.<sup>836</sup> Sin embargo, es importante señalar que el antipartidismo reactivo en sociedades con una alta percepción de corrupción, como la mayoría de los países analizados, se basa, al menos parcialmente, en la realidad, pero la aceptación acrítica de esta imagen está mucho más extendida dentro de la sociedad de lo que efectivamente está justificado<sup>837</sup>.

---

<sup>833</sup> MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Op cit.*, p. 245.

<sup>834</sup> *Ibid.*, p. 246.

<sup>835</sup> *Ibid.*, pp. 242-244.

<sup>836</sup> KRAUSE, Silvana; LAMEIRÃO, Adriana Paz; PAIVA, Denise. *O antipartidarismo: quem é o eleitor antipartidário*. Brasília: Biblioteca da Justiça Eleitoral, 2016, p. 6.

<sup>837</sup> MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Op cit.*, p. 291.

Asimismo, Marcello Baquero y Camila de Vasconcelos<sup>838</sup> enseñan cómo la debilidad de las instituciones partidarias se deriva de la percepción generalizada de que no desempeñan un papel de liderazgo que deberían tener como mediadores democráticos. De hecho, los partidos siempre han sido vistos con recelo, ya que han heredado rasgos históricos de personalismo, particularismo y opacidad, temas relacionados con la dificultad de cumplimiento de los marcos legales y la falta de transparencia en sus procesos internos de toma de decisiones.

Habiendo entendido la relación entre cómo los partidos han actuado y su percepción por la ciudadanía, aún necesitamos entender la cuestión de la confianza en esta ecuación, para que podamos plantear un nuevo rol para los partidos políticos. Recalcando el principio de desconfianza sistemática de Carlos Pereda<sup>839</sup>, pasamos al examen del tema de la desconfianza política y, más tarde, a las interrelaciones entre estos conceptos.

José Álvaro Moisés<sup>840</sup> señala que, aunque el vínculo entre democracia y ciudadanía es parte de la tradición de las ciencias sociales, los enfoques actuales han atribuido mayor relevancia a la confianza de los ciudadanos para el funcionamiento de las instituciones democráticas, una confianza derivada de su justificación y desempeño.

La "confianza", muy bien estudiada por Luhmann<sup>841</sup> y Claus Offe<sup>842</sup>, es una herramienta social esencial para la vida comunitaria. Para Offe<sup>843</sup> la "confianza" es la creencia con respecto a la probabilidad de que otras personas o instituciones con las que tenemos relaciones (como los partidos políticos) hagan ciertas cosas o se abstengan de hacer ciertas cosas que, al alcanzar nuestras expectativas, afectan a nuestro bienestar. Por lo tanto, la confianza es una creencia, una expectativa, con respecto a la acción futura de aquellos de quiénes esperamos ciertos comportamientos.

Aplicando la concepción teórica de Offe de "confianza" a las relaciones entre ciudadanos y partidos, el ciudadano (el creyente) necesita desarrollar una evaluación intuitiva de la probabilidad de que los partidos (en quien se cree) cumplan sus

---

<sup>838</sup> BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila de. *Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil*. En Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política-COMPOLÍTICA, 2013, pp. 16-19.

<sup>839</sup> PEREDA, Carlos. *Sobre la confianza*, Barcelona: Herder, 2009, p. 121.

<sup>840</sup> MOISÉS, José Álvaro. *A desconfiança nas instituições democráticas*. En *Opinião pública*, v. 11, n. 1, 2005, p. 72.

<sup>841</sup> LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005, p. 97-101.

<sup>842</sup> OFFE, Claus. *How can we trust our fellow citizens*. En *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 47.

<sup>843</sup> *Ibid.*, pp. 47-49.

expectativas (lo cual cree) y de la manera que esperábamos (como se cree), lo que Luhmann<sup>844</sup> llama "síntesis evaluativa", algo fundamental en las sociedades plurales contemporáneas, donde es muy bienvenido reducir las complejidades para tomar decisiones (¿en qué partido confiar y, consecuentemente, votar?)

Luhmann<sup>845</sup> aún muestra que la demanda tradicional por coordinación social está cambiando hoy y se asocia más con una demanda por cooperación social. Sin embargo, para participar en estas redes de cooperación, la ciudadanía debe ser capaz de predecir el comportamiento de otros actores y el funcionamiento de las "reglas del juego", en particular las normas e instituciones que afectan este comportamiento y la vida de las personas con quienes interactúa, como los partidos políticos.

Por lo tanto, en términos de relaciones de confianza, los partidos políticos deben abandonar, además de las prácticas políticas prohibidas y socialmente reprobables, la clásica función decimonónica de simplemente ofrecer candidatos y mediar las demandas entre la sociedad y el Estado para ir más allá y participar activamente en estas redes de cooperación. Con ese fin los partidos deben abrirse a la ciudadanía, más allá de las viejas formas de vinculación partidista y, más que nunca, ser conscientes de las "reglas del juego" que pueden afectar la previsibilidad y el juicio de su comportamiento institucional.

En otras palabras, los ciudadanos, en sus relaciones con los partidos, hoy en día, ya no se ajustan a los perfiles duvergerianos clásicos de miembros, afiliados, militantes, simpatizantes, etc., y buscan nuevas formas de relacionarse con los partidos y hacer incidencia política, especialmente a través de las nuevas tecnologías. Es importante resaltar que esta ciudadanía, que ya nació antipartidista, necesita aprender a dominar las síntesis evaluativas en relación con los comportamientos del partido que, a su vez, deben ser más predecibles para facilitar este aprendizaje. Así, tenemos Estados abiertos, gobiernos abiertos y, ahora, partidos abiertos.

Así como hemos planteado con los gobiernos, planteamos aquí la idea de partido político abierto que, también mediante el uso de herramientas tecnológicas, puedan producir prácticas innovadoras que acerquen a la ciudadanía que, con esa nueva postura partidista, pasen a comprenderlos no como una asociación exclusiva e inaccesible, sino como una organización capaz de movilizar sus demandas.<sup>846</sup>

---

<sup>844</sup> LUHMANN, Niklas., *Op. cit.*, p. 97.

<sup>845</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>846</sup> GEHRING, Hubert (ed.). *Op. cit.*, p. 84.

Sebastián Camilo Guanumen enseña que el partido político de la contemporaneidad necesita involucrar a la ciudadanía en sus procesos internos como, por ejemplo, “la formulación de sus estatutos, la selección de candidatos, la co-creación de los planes de gobierno, la formación de liderazgos emergentes, la construcción colectiva de leyes” que, al lado de un régimen de transparencia activa y pasiva, rendición de cuentas y apertura de datos, serían el paso inicial para el rescate de la confianza ciudadana en los partidos políticos y que se alejen de las prácticas de corrupción.<sup>847</sup>

De hecho, creemos que este debería ser el foco para el rescate de la capacidad de la ciudadanía para hacer síntesis evaluativas en relación con los comportamientos de los partidos, el mejor tratamiento contra el antipartidismo.

Para aclarar las interrelaciones conceptuales y las respuestas a las preguntas previamente formuladas, la opacidad de los procesos internos y la no conformidad con los marcos legales por parte de los partidos generan, en la ciudadanía, la incapacidad de predecir sus comportamientos institucionales y, por lo tanto, establecer las “síntesis de evaluación” que son fundamentales para el establecimiento de la confianza entre ciudadanos y partidos.

Como el comportamiento de los partidos es impredecible, no cumplen con las expectativas y las evaluaciones intuitivas de la ciudadanía, ni siquiera están disponibles para participar de las redes de cooperación, por lo tanto este conjunto de factores contribuye sustancialmente a la sensación de antipartidismo y debilidad institucional favorables a esquemas corruptivos.

Así que la crisis de confianza tiene relación con la gobernanza intrapartidista que, infaliblemente, se refleja en la gobernanza de los procesos democrático. La opacidad en los procesos partidistas internos y la opción de algunas agrupaciones en, deliberadamente, violar los marcos jurídicos que regulan sus conductas, en especial aquellos destinados a controlar la financiación de la acción política, son los microfactores que actúan fuertemente en la deformidad de la confianza ciudadana.

La opacidad y la no conformidad operan de muchas maneras dentro de la organización y el funcionamiento de los partidos, lo que, a su vez, como se dijo, puede ser más predecibles y, en consecuencia, más confiables, más abiertos y más atentos a los marcos legales que regulan sus conductas. La opacidad de los partidos se opone a la transparencia, mientras que la no conformidad se opone a la integridad.<sup>848</sup>.

---

<sup>847</sup> GEHRING, Hubert (ed.). *Op. cit.*, p. 87.

<sup>848</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.*, p.139.

Rosavanllon<sup>849</sup>, de hecho, acuñó el término "democracia de confianza" que se basa en los pilares de integridad y transparencia, requisitos que la ciudadanía requiere cada vez más de sus medios de representación, es decir, los políticos y los partidos.

Por lo tanto, ahora que entendemos las relaciones entre la actuación de los partidos, ciudadanía, antipartidismo y confianza, concluimos que estas asociaciones deben ser más predecibles a los ojos de los ciudadanos, si quieren ser más confiables y superar la desconfianza sistémica que sufren. Es importante enfatizar que, mientras luchan contra el antipartidismo, los partidos están contribuyendo a la construcción de una superestructura de integridad que soporte el sistema político. Sin embargo, ¿cómo hacerlo?

De dos maneras, siendo más abiertos y estando más alertas a las "reglas del juego", es decir, las reglas e instituciones que guían la conducta de los partidos. Cuando necesitan ser más abiertos, criticamos la opacidad de los partidos. Al necesitar estar más en línea con las "reglas del juego", criticamos la integridad de esas asociaciones políticas.

Comprendido que la clave para cambiar el rol institucional de los partidos está en convertir sus procesos internos en procedimientos más transparentes e íntegros, separemos momentáneamente estos temas solo con fines educativos, para que puedan reunirse al final para una comprensión concluyente de sus efectos en la organización y el funcionamiento de los partidos políticos y cómo pueden colaborar en la construcción de la superestructura de integridad política sudamericana.

Empezamos con el tema de la transparencia.

Bobbio<sup>850</sup> sostiene que, en la conversión de la democracia directa a la representativa, a pesar del hecho de que las decisiones tomadas en la plaza pública ya no existen, persiste la demanda de los ciudadanos para el ejercicio del poder que él llama "poder en público", es decir, el conjunto de situaciones y condiciones institucionales que obligan a los funcionarios del gobierno a tomar decisiones "a la luz del sol" y permiten a los ciudadanos a ver cómo y dónde se toman.

La idea de la transparencia, es importante recalcar, nace como una actualización de los nuevos tiempos del ya cansado principio de la publicidad, sobre todo como una

---

<sup>849</sup> ROSANVALLON, Pierre. *La democracia del siglo XXI*. En Nueva Sociedad, n. 269, 2017, p. 160.

<sup>850</sup> BOBBIO, Norberto; ARIELLA, Aureli y SANTILLÁN, José Florencio Fernández. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: Antología*. Ciudad de México: Fondo Cultura Económica, pp. 339-340.

herramienta para el control democrático del poder, ya que las desigualdades no ocurren o no sobreviven si se hacen a los ojos de todos.<sup>851</sup>

La reflexión que proponemos es permitir que esta "luz del sol", mencionada por Bobbio, entre en la antesala de los gobiernos, que son los partidos políticos, para que se conozcan los procesos que conducen a sus decisiones internas que, supuestamente, se reflejarán en los gobiernos elegidos. Aunque la construcción conceptual de la transparencia se dirigió originalmente a los gobiernos, aquí proponemos la iluminación de la acción político-partidista, es decir, aunque ocurra en el interior de los partidos, que se dé "a los ojos de todos".

Los ciudadanos titularizan un "derecho-poder" de remover pacíficamente a sus gobernantes como un elemento integral del concepto de democracia, pero, para que la ciudadanía ejerza este "derecho-poder", debe tener información sobre cómo se procesan las decisiones colectivas. Ahora bien, estas decisiones colectivas, a su vez, se conciben embrionariamente dentro de los partidos políticos, de ahí la importancia de saber qué sucede en los partidos, cómo piensan, cómo deciden, cómo castigan las disconformidades internas, cómo se financian, cómo gastan, cómo forman sus élites, cómo eligen internamente sus miembros que competirán por los puestos vectores de la democracia representativa, entre otros temas que consideramos capitales, por trascender los temas comunes del mero funcionamiento de la asociación.<sup>852</sup>

Por lo tanto, la transparencia y el acceso a la información son elementos esenciales para el ejercicio democrático del poder y no deben entenderse de manera aislada y estrictamente dentro del alcance de los gobiernos y el ejercicio del mandato electivo. Estos principios deben acompañar el proceso de toma de decisiones político-democráticas por entero, es decir, desde la toma de decisiones capitales en el ámbito intrapartidista, pasando por la competencia electoral, por los procesos de toma de decisiones de políticas públicas ya en las instancias gubernamentales e incluso cuando se haya agotado el gobierno o mandato, a través de la rendición de cuentas políticas, administrativas y gubernamentales.

Es importante señalar que el deber de transparencia del partido se extiende a las actividades ordinarias, electorales e incluso a las actividades políticas relacionadas con los mandatos actuales, no solo como una obligación del titular del cargo político, sino

---

<sup>851</sup> BOBBIO, Norberto; ARIELLA, Aureli y SANTILLÁN, José Florencio Fernández. *Op. cit.*, 169.

<sup>852</sup> MARTÍNEZ, Rubén Dalmau. *El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo*. En *Revista general de derecho público comparado*, n.11, 2012, p. 119.

también como una obligación del partido. Aquí es importante hacer una distinción entre dos conceptos esenciales para el tema de la transparencia sobre la acción política: transparencia activa y rendición de cuentas. La transparencia activa es lo que se hace, la externalización de lo que sucede, mientras que la rendición de cuentas es la consolidación de lo que se ha hecho, generalmente en comparación con lo que debería haberse hecho (planificación del partido, para los partidos; o programa de gobierno o de legislatura, para políticos). Por lo tanto, son evidencias complementarias que no pueden (o no deben) ser contradictorias.

Es imposible negar, por lo tanto, que el principio de transparencia llega a las decisiones capitales de los partidos, es decir, aquellas que trascienden los temas internos ordinarios y pueden afectar a los gobiernos y a la ciudadanía.

Sin embargo, bajo el riesgo de caer en una ingenuidad investigativa o simplemente ignorar el funcionamiento real y la naturaleza de la política, no se puede negar que, en el interior de los partidos, siempre habrá "cámaras oscuras", dada la naturaleza de la actividad estratégica inherente a la acción política.<sup>853</sup>

Byung-Chul Han<sup>854</sup> analiza el tema de las "cámaras oscuras" en el ámbito de la vida política, concluyendo que es imposible eliminarlas, porque, para el autor, el secreto y la política, dada la naturaleza estratégica de esto, son realidades inseparables. Asensio<sup>855</sup>, en la misma línea, argumenta que, sin una esfera más íntima, a la que llama "zonas opacas", la política se convertiría en una "teatrocracia", con algunos movimientos y acciones políticas que permanecerían en secreto, mientras que otros se externalizarían solo para satisfacer una transparencia artificial, desconectada de la realidad política, de cómo se hace realmente la política.

La transparencia de la acción política debe ser tal que, independientemente de las decisiones tomadas dentro del ámbito de las zonas opacas del partido, que siempre existirán, se pueda verificar si la agenda política, las decisiones, los procesos y los proyectos políticos externalizados por el partido están de acuerdo con sus principios, valores y vectores políticos formales o, por el contrario, si hay un alejamiento, que es una fuerte indicación de que está a punto de servir o ya esté sirviendo a intereses perniciosos específicos.

---

<sup>853</sup> HAN, Byung-Chul. *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder Editorial, 2016, pp. 149-151.

<sup>854</sup> *Ibid.*, pp. 153-154.

<sup>855</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.*, p.117.

Tampoco creemos que la transparencia dentro del partido, por sí sola, restablezca la legitimidad y la confianza en el sistema político. Daniel Innerarity<sup>856</sup> incluso advierte de que es necesario gestionar el principio de transparencia sin perder de vista el hecho de que, como cualquier otro principio en política, debe ser equilibrado por otros y debe tener en cuenta sus efectos perversos.

Aunque la transparencia es una invitación a la ciudadanía para controlar el poder político, ya sea embrionario en el útero de los partidos o en progreso en los gobiernos, una ciudadanía poco acostumbrada a esta herramienta, con baja educación política y limitada capacidad crítica puede estar sujeta a un uso perverso de esta herramienta, simplemente dirigida al escandalismo<sup>857</sup>.

Sabina Frederic<sup>858</sup> utiliza la feliz expresión "politización de la lucha contra la corrupción" en un sentido de colonización de la movilización anticorrupción por parte de intereses privados bajo la lógica de los partidos políticos, por lo que la política termina demonizando a la política misma, que ya no es un método para canalizar las demandas (incluidas las demandas anticorrupción) para ser objeto de acciones directas, descoordinadas y emocionales por parte de los ciudadanos, a menudo violentas, ya que fue impulsada por la idea de actividad política como sinónimo de poder y privilegios perniciosos.

De igual modo, Byung-Chul Han<sup>859</sup> descarta optimismos exagerados al aclarar que "la hiperinformación y la hipercomunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad". Chun Han<sup>860</sup>, además, distingue el espectador pasivo, hambriento de escándalos políticos, de lo que él llama de "ciudadano con iniciativa", que busca informaciones para formar sus convicciones y manejar herramientas legales y garantías constitucionales de participación política, tema del que nos ocuparemos más adelante, en el próximo subapartado.

De hecho, la reflexión que proponemos no es alimentar lo que Chul Han llama "democracia de espectadores", sino que los partidos ofrezcan datos útiles, funcionales y legibles para comprender mejor su acción política y hacer que sean más predecibles y, en consecuencia, más confiables e inmunes a captura y proyectos corruptivos. Además,

---

<sup>856</sup> INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação*. São Paulo: Leya, 2016, p. 272.

<sup>857</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Op. cit.*, p. 106-108.

<sup>858</sup> FREDERIC, Sabina. *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004, p. 42.

<sup>859</sup> HAN, Byung-Chul. *Sociedade da transparência*. Barcelona: Herder Editorial, 2017, p. 79-80.

<sup>860</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

entronizar gradualmente la idea de transparencia en los procesos intrapartidistas de toma de decisiones implica comprender que es una herramienta y una cultura al servicio de la integridad del propio partido y, en consecuencia, de las personas que la componen y con quienes se relaciona.

Al comprender el papel de la transparencia partidista para el rol que los partidos pueden desempeñar en la arquitectura de la integridad política aquí propuesta, en adelante hablaremos del comportamiento de esas asociaciones políticas en relación con los marcos legales formales que se les imponen.

Los partidos políticos, dada la importancia de sus funciones en el sistema político, tienen sus conductas estrechamente reguladas por varias fuentes legales formales, desde las regulaciones infralegales de los organismos reguladores electorales hasta la constitución de cada país. Esta realidad no podría ser diferente, ya que el desempeño de los partidos es esencial para la legitimación del proceso democrático y están en juego principios importantes, como el de las elecciones justas, la igualdad de oportunidades electorales, la igualdad de participación política, *etc.*

Sin embargo, como vimos anteriormente en el primer capítulo de este trabajo, los partidos han ignorado estas regulaciones en busca de ventajas competitivas y, en algunos casos, abandonaron conscientemente su papel como mediadores de la democracia representativa para servir como plataforma para la incidencia política de grupos de intereses específicos, en violación del principio democrático. En otros casos, los partidos simplemente se han convertido en organizaciones criminales destinadas al enriquecimiento ilícito de sus líderes.

La desviación ética y la preferencia por la no conformidad son, después de todo, una opción deliberada de la política interna del partido, que Sartori<sup>861</sup> llama de "política invisible". Es una decisión libre, consciente y estratégica del partido, tomada, naturalmente, en una de las "cámaras oscuras" antes mencionadas, por una minoría, una élite que tiene el poder de determinar el comportamiento y la dirección de la asociación.

Para Robert Michels<sup>862</sup> los partidos tienden a desarrollar una estructura de poder interna centralizada y oligárquica de su liderazgo. Esta tendencia, como se ha dicho, conocida como "Ley de hierro de la oligarquía", fue así resumida por el propio autor: "la organización (interna del partido) es la fuente de donde nace el dominio [...] de los delegados sobre quienes los delegan. Quien dice organización, dice oligarquía".

---

<sup>861</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, p. 131.

<sup>862</sup> MICHELS, Robert. *Op. cit.*, p. 283.

Es muy importante resaltar que es precisamente dentro del alcance de la "política invisible" donde se hace la opción de no conformidad, se abre el partido a captores y corruptores, por otro lado, aquí también es donde se puede evitar o remediar y volver a poner el partido en el camino de la conformidad.

La democracia interna del partido es (o debería ser) su fuente de poder por excelencia. Duverger<sup>863</sup>, sin embargo, trata de lo que él llama el "segundo poder" dentro de los partidos, es decir, la relación entre los jefes reales ("titulares reales del poder partidista") y los jefes aparentes ("titulares teóricos del poder"), donde hay una ocultación de la verdadera autoridad del partido, bajo una aparente democracia interna.

Los "titulares reales del poder partidista", en las asociaciones corrompidas, son los grandes donantes (legales o ilícitos), grupos de presión de todo tipo (empresariales, sindicatos, religiosos, etc.), grupos relacionados con los medios de comunicación, grupos vinculados a entidades internacionales, grupos vinculados al crimen organizado, etc. La tipología de los "titulares reales del poder partidista" de Duverger<sup>864</sup> corresponde a los controles y regulaciones que los sistemas legales deben prever para contener los abusos del poder financiero y mediático, con especial atención a la fuente maestra de este factor de corrupción partidista: la financiación ilegal de la acción política.

La relación tóxica entre las asociaciones políticas y estos grupos arruina la institucionalización del partido, porque implica la renuncia a su autonomía institucional. Si el partido no ofrece los beneficios y el acceso al poder deseado por las entidades patrocinadoras, ellas amenazan con retirar sus recursos y poner en peligro la supervivencia del partido<sup>865</sup>.

Además, estas relaciones afectan al buen funcionamiento de la democracia interna del partido, ya que hace que los procesos internos de negociación de las fracciones del partido sean inviables y socaven la participación de miembros y simpatizantes, ya que estas organizaciones ajenas a los partidos se convierten en la parte dominante de la asociación, de sus estrategias y de sus decisiones esenciales, es decir, los "titulares reales del poder partidista". La democracia interna, el único método capaz de controlar la desconformidad "desde dentro", requiere un proceso de negociación interno para estabilizar las relaciones entre las facciones partidistas, controlar las expectativas de

---

<sup>863</sup> DUVERGER, Maurice *Op. cit.*, p. 176-180.

<sup>864</sup> *Ibid.*, pp. 186-187.

<sup>865</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Op. cit.*, pp. 51-56.

cada grupo que forma el partido y eliminar a los compradores del acceso al poder con objetivos dañinos.<sup>866</sup>

De hecho, la elección del modelo organizativo y de toma de decisiones del partido afecta a su proceso de institucionalización, conformidad y estabilidad. Cuanto menos abierta y participativa sea la democracia interna del partido, es más probable que sea utilizada como base para el acceso al poder y la captura política por parte de grupos con intereses perniciosos.<sup>867</sup>

Aunque puede afectar a cualquier tipo de partido, incluso los ideológicos de masas, Della Porta<sup>868</sup> demuestra que la corrupción política parece estar cada vez más vinculada a los partidos oligárquicos, con un número decreciente de miembros y roles reducidos para activistas y líderes internos. De hecho, si bien los políticos corruptos pueden atraer clientes a sus partidos, la corrupción se propagará más fácilmente cuando los partidos no rindan cuentas a una base de afiliados y simpatizantes.

Ahora bien, comprendidos los males que afectan a los partidos, especialmente su opacidad y dificultades de actuar en conformidad con los marcos legales, sobre todo relacionados a la financiación de la política, a continuación, plantearé nuevos perfiles y roles que los partidos pueden asumir para la edificación de una superestructura regional de integridad política, basados en cambios en términos de transparencia y conformidad partidistas.

Como se ha dicho, la confianza es una creencia, una expectativa, con respecto a la acción futura de aquellos de quien esperamos ciertos comportamientos. Así, el camino para que los partidos asuman la función de faroles de ejemplaridad institucional y se conviertan en instituciones confiables es convertirlos en instituciones más predecibles. Y el camino para ello es por medio de cambios en su organización y funcionamiento, en busca de más transparencia e integridad en sus procesos internos.

Como dijo Javier Gomá, la confianza no se compra, no se impone, no se fabrica: la confianza se inspira. La confianza despierta en uno tras un juicio global sobre la persona que la recibe y en quien la depositamos.<sup>869</sup> Así, hablar de imperativos de ejemplaridad en las estructuras partidistas es hablar de cambios en su organización y funcionamiento, para que pase a actuar de tal manera que su comportamiento sea

---

<sup>866</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Op. cit.*, p. 57.

<sup>867</sup> *Ibid*, p. 56.

<sup>868</sup> DELLA PORTA, Donatella, *Op. cit.*, p. 47.

<sup>869</sup> GOMÁ, Javier. *Op cit.*, p. 84.

imitable y generalizable en su círculo de influencia, produciendo en él un impacto positivo y confianza.<sup>870</sup>

De manera general, considerando, como se ha dicho, que los partidos son antesalas de los gobiernos, valores básicos de la acción pública, como la austeridad, la objetividad, la honestidad, el desinterés, la integridad, la responsabilidad, la transparencia y el liderazgo podrían ser un punto de partida a la constitución de imperativos de ejemplaridad a los partidos políticos.<sup>871</sup>

Concretamente, para empezar, un camino a ser seguido es fortalecer y abrir los procesos de democracia interna del partido, como una forma esencial de superar la influencia de las oligarquías que tienden a elegir el camino de la disconformidad. Pero la democracia dentro del partido no resolverá solo el complejo problema de la integridad partidista, así dos aliados son esenciales: votantes con baja tolerancia a la corrupción política, un tema que abordaremos en el futuro, y un sistema formal de regulación del dinero en la política amplio y funcional, tema que ya se ha abordado.

Así, en relación con lo que puede hacer en los partidos "desde dentro", su organización y su funcionamiento deben ser rediseñados para garantizar más apertura, más participación, más transparencia, más estabilidad entre las facciones del partido y una menor afluencia de influenciadores externos. Estas medidas "desde dentro" giran en torno a la mejora en términos de prácticas y conducta de transparencia e integridad en el ámbito de los partidos. En otras palabras, es un orden de medidas para hacer que los procesos de toma de decisiones relacionados con la acción política de los partidos sean más transparentes y otro orden de medidas para hacer que esos mismos procesos de toma de decisiones relacionados con la acción de los partidos políticos sean más limpios, más en línea con marcos legales, incluso si se toman dentro de las "cámaras oscuras".

A través de la autorregulación, de la concientización del público interno y de los colaboradores externos (donantes, proveedores, etc.), con el fin de aumentar su transparencia e integridad, algunas medidas concretas pueden ser adoptadas. Aquí planteamos la adopción de sistemas de gestión de conformidad, de riesgo, de endeudamiento y publicación de las transacciones relacionadas a la acción político-electoral. Hablaremos de cada una de esas alternativas.

---

<sup>870</sup> GOMÁ, Javier. *Op cit.*, p. 87.

<sup>871</sup> Ponencia impartida por José Antonio Fernández Ajenjo. XXI Curso sobre valores humanos. LA EJEMPLARIDAD PÚBLICA COMO MODELO DE GOBERNANZA FRENTE A LA CRISIS. Facultad de Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid.

Los programas de integridad, aquí ahora tratado en el contexto de autorregulación, o, simplemente, *compliance*, es importante recalcar, son herramientas de gestión que buscan, dentro de una organización, hacer que cumpla con los marcos legales que se les imponen, con el objetivo de mitigar los riesgos de la práctica ilegal. Son una práctica creciente en las empresas privadas y se puede adaptar a las peculiaridades de los partidos políticos. Mediante el *compliance* se busca evitar que terceros o sus propios miembros practiquen actos ilícitos contra la organización o que la organización misma, por sus propios actos o los de sus tomadores de decisiones, no cometan actos ilícitos que la perjudiquen.<sup>872</sup>

Adaptando ese proceso a los partidos políticos, el *compliance* partidista, además de gestionar los riesgos de incumplimiento de los marcos legales que se les imponen, también podría actuar desde un punto de vista político-ideológico, asegurando el compromiso con su base electoral y la sumisión a los comandos ideológicos de sus estatutos. Por lo tanto, además de verificar la conformidad de la actuación del partido con los marcos regulatorios, principalmente relacionados con el financiamiento de la acción política, como se sabe, la principal puerta de entrada para capturar de la entidad, Leonardo dos Santos<sup>873</sup> propone un programa de cumplimiento que también analizaría la conducta del partido que violó los comandos ideológicos legales, las promesas hechas en las campañas electorales y monitorearía la conducta de los miembros elegidos en los respectivos períodos de mandato, para analizar si las decisiones de los miembros elegidos están de acuerdo con los dictados estatutarios e ideológicos del partido.

Leonardo de Andrade proyecta aún más lejos las posibilidades del *compliance* partidista con utilidad también para un control de coherencia entre la actuación de los miembros electos y las líneas ideológicas del partido<sup>874</sup>. El programa incluiría también el control de *trust*, es decir, un control del juego de confianza entre *truster* y *trustee*, desde las conductas de los electos que violasen las promesas de campañas.<sup>875</sup>

Además, el programa podría acompañar la adecuación de la ejecución del plan de gobierno de acuerdo con los estatutos y las líneas ideológicas del partido que motivaron su elección.<sup>876</sup>

---

<sup>872</sup> SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar (et al.). *Op. cit.*, p. 199-225.

<sup>873</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>874</sup> *Ibid.*, pp. 199-225.

<sup>875</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>876</sup> SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar. *Op. cit.*, p. 220.

Para el autor la lucha contra la captura y la corrupción política sería un efecto lógico de la defensa del sistema representativo. La captura del Estado significa que los partidos, en busca del poder, terminan siendo rehenes de sus patrocinadores. Por lo tanto, en lugar de representar los intereses de las personas, terminan representando los intereses de los grupos económicos que los apoyan financieramente. Así, un programa de cumplimiento efectivo evitaría esta conducta partidista, requiriendo un cumplimiento fiel de las reglas dentro del partido y supervisando las finanzas para que el partido no sea capturado ni traicione la confianza de sus seguidores.<sup>877</sup>

Es importante subrayar que, desde el punto de vista de la gobernanza partidista, la estructuración de un programa de cumplimiento es la medida más compleja y con el mayor potencial de resultados, ya que moviliza diversos recursos en la organización y el funcionamiento del partido, de arriba a abajo, interna y externamente. Por otro lado, aunque el partido no quiera o no pueda, debido a diferentes limitaciones, estructurar un programa de cumplimiento, existen alternativas, aunque menos eficientes, que pueden contribuir a fortalecer la gobernanza partidista. Estamos hablando de medidas más sencillas, pero con buenos resultados si son adoptadas espontáneamente por las organizaciones políticas, como el uso de auditorías externas periódicas en las cuentas ordinarias y de campañas y el uso de sistemas de control interno.

Otra medida que ahora plantamos, intrínsecamente relacionada con la anterior, es la adopción, por los partidos, “desde dentro”, de sistemas de gestión de evaluación de riesgos. Es importante tener en cuenta que un programa de cumplimiento está estructurado en 3 bases, cada una con tres pilares. Uno de los pilares es, precisamente, el análisis y la valoración de los riesgos a los que se somete la organización. En caso de que el partido no opte por un sistema de cumplimiento más complejo, es posible, al menos, establecer procedimientos de análisis de riesgos sistémicos y permanentes, lo que ya contribuiría mucho a su gobernanza.

Considerando que, de acuerdo con la praxis política regional, secciones locales de partidos nacionales y, sobre todo, campañas, aunque formalmente vinculados a los partidos, actúan materialmente desvinculadas, casi con total independencia, incluso buscando apoyo financiero que llevan riesgos al partido, las medidas de seguimiento de riesgos son de esencial importancia. Así, estas entidades necesitan manejar sistemas de seguimiento de riesgos que sean eficaces para, de esa manera, anticiparse a situaciones

---

<sup>877</sup> SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar. *Op. cit.*, p. 221.

de violaciones que no solo mancharán la reputación del partido, sino también pueden generar graves sanciones.

Uno de los sistemas de evaluación de riesgos más utilizados es el ISO 31000:2018, herramienta aplicable a las organizaciones en general y, por ende, manejable por partidos políticos. Se trata de un proceso “dinámico, sistemático y repetitivo que pretende identificar, calificar y evaluar las amenazas a las que está expuesta una organización”, en este caso, los partidos, “con el fin de tomar las acciones necesarias para eliminar, mitigar, compartir o tratar los riesgos”.<sup>878</sup> La adopción de un sistema de evaluación de riesgos en el seno de los partidos, según el método del ISO 31000:2018, exigiría un constante proceso de información, conocimiento y discusiones en las que se incorporen los puntos de vista de las partes interesadas y de variados escalones del partido, directamente asociada a los riesgos que se evaluarán.

Otra alternativa, complementaria a las demás, también a ser concebida espontáneamente, “desde dentro”, es la adopción de un sistema antisoborno, como el ISO 37001:2013, que proporciona procedimientos y acciones específicas para detectar situaciones potenciales y personas capaces de llevar a cabo actos de corrupción ofreciendo o aceptando sobornos. Es importante tener en cuenta que los partidos están sujetos tanto a recibir ventajas financieras de captores y corruptores políticos o de proveedores que buscan vender sus bienes y servicios a las campañas, como a pagar sobornos a órganos de control electoral o a órganos intrapartidistas de control.

Uno de los puntos centrales del programa de cumplimiento antisoborno es la claridad de las reglas para este propósito, así como el conocimiento inequívoco de todos los involucrados en el proceso, especialmente los empleados, afiliados, miembros, colaboradores y proveedores partidistas. El programa anticorrupción debe prestar atención a situaciones rutinarias en el partido político, por ejemplo, el otorgamiento de terceros a la asociación y sus miembros de subsidios, patrocinios, obsequios, donaciones y otros.<sup>879</sup>

Así, de todo lo que se ha dicho, lo que se propone es recuperar la confianza en el sistema político a partir de los partidos políticos, desde cambios interiores, en sus

---

<sup>878</sup> DA FONTE, Eduardo Côrtes. *Gerenciamento de Riscos: uma comparação entre o Guia PMBOK 6ª edição e a ISO 31000: 2018*. En Boletim do Gerenciamento, v. 4, n. 4, 2019, pp. 27-29.

<sup>879</sup> RIBEIRO JÚNIOR, Antonio Joaquim. *Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil*. En Revista de Estudos Eleitorais: vol. 2, n. 3, 2018, p. 19.

estructuras internas, promoviéndose una espiral de transparencia –integridad–ejemplaridad y confianza.

Con base en las lecciones de Javier Gomá Lanzón, partidos más transparentes e íntegros son más predecibles. Las organizaciones más predecibles, consecuentemente, son más confiables y, así, más imitables y ejemplos a ser seguidos. Con partidos ejemplares, tendremos organizaciones que impactan positivamente en su círculo de influencia, produciendo, en escala, más confianza en el sistema político.

Estas fueron las consideraciones sobre el rol que los partidos pueden asumir para la edificación de una superestructura de integridad política regional, como agentes esenciales del cambio. A continuación, trataremos de la ciudadanía como co-agentes del cambio y de la estructuración arquitectónica institucional aquí planteada.

### 3. CIUDADANIA

El Estado, el sistema político, la ciudadanía y las instituciones son entidades complementarias. Una forma de entender las instituciones, desde el Derecho, es pensarlas como un conjunto de facultades y obligaciones de los ciudadanos que el Estado reconoce y asegura. No es posible hablar de Estado sin las instituciones. El Estado, a su vez, se define y se organiza a partir del sistema político y surge precisamente cuando un grupo de individuos formula un conjunto de normas que constituyen el Estado y se afirman como ciudadanos<sup>880</sup>.

Así que, plantear roles institucionales a los Estados y al sistema político, pero olvidarse de roles que deben ser desempeñados por la ciudadanía, en la arquitectónica aquí planteada, sería una propuesta incompleta. Por ende, aquí, en este apartado, contestaremos a la siguiente pregunta, ¿qué roles la ciudadanía puede desempeñar para contribuir a la edificación de una superestructura regional de integridad política y a como implementarlo?

Pope, como sabemos, plantea que un sistema de integridad depende, en primero lugar, de la voluntad política de combatir la corrupción. Esa voluntad política, sin embargo, tiene su cuna precisamente en la ciudadanía, no en la “ciudadanía de espectadores” denunciada por Byung-Chul Han, sino en una ciudadanía informada y crítica. Así la génesis de las reformas necesarias hacia una superestructura de integridad

---

<sup>880</sup> BROCHADO, Mariá. *Ética e as relações entre Estado, Política e Cidadania*. En *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 12, n. 19, 2019, p. 64.

política está en la ciudadanía, en su deseo, expreso a través del voto, presión y todas las demás formas de participación, por cambios en el sistema político hacia una mayor integridad política.

La democracia implica, esencialmente, una supervisión del ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, por lo que este proceso siempre ha sido parte de las relaciones de poder. Lo que se propone ahora son nuevos roles, nuevas formas de participación en el sistema político y de supervisión para su control, de acuerdo con los desafíos y características de la modernidad.<sup>881</sup>

Para Bresser Pereira “ciudadano es el miembro del Estado-nación dotado de derechos y capaz de intervenir en la producción del Derecho”. Así, la ciudadanía se expande y se afirma en la sociedad en la medida que los individuos adquieren derechos, instauran instituciones, establecen las “reglas del juego”.<sup>882</sup>

Sin embargo, como se ha visto en el Capítulo 1, la región sufre un proceso de despolitización en grandes sectores del electorado que se manifiesta, según Ferrajoli, en abstencionismo, antipolítica e indiferencia política. El autor también expresa que este mismo proceso conduce al debilitamiento del sentido cívico y de la relevancia política de la opinión pública, que constituyen los supuestos necesarios de la democracia.<sup>883</sup>

Otro grave factor de debilitamiento ciudadano se refiere al clientelismo que, como se ha dicho, tiene largo uso en la región. El clientelismo opera al margen del sistema político, desde arreglos de dentro y de fuera del Estado, que no sirven a las soluciones estructurales de las demandas sociales, sino a la utilización de los recursos estatales con fines de control de las clientelas políticas.<sup>884</sup> Como muy bien ha sido señalado por Simón Pachano la figura individual del cliente excluye al ciudadano “tanto en su función de sujeto activo que da vida a la participación, como en su función de mandante que origina la representación”. Para el autor “el cliente anula al ciudadano” y tiende a construir una visión que se alimenta a sí misma con “un pragmatismo extremo por el cual su relación con los derechos (civiles, políticos y sociales) forman parte de un esquema de prebendas y de favores”.<sup>885</sup>

---

<sup>881</sup> MOISÉS, José Álvaro, *Op. cit.*, p. 85.

<sup>882</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos*. En Revista Instituciones y Desarrollo, v. 8, n. 9, 2001, pp. 19-21.

<sup>883</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p.

<sup>884</sup> MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo. *Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis*. En Serie Sociología/Política No.2, setiembre 1985, pp. 24-25.

<sup>885</sup> PACHANO, Simón. *El ciudadano y el cliente*. En Íconos: Revista de Ciencias Sociales, n. 9, 2000, p.105.

Pachano hace importantes advertencias sobre el choque entre el clientelismo, ciudadanía y democracia representativa, denunciando la orientación de la sociedad contemporánea, y marcadamente la sudamericana, al inmediatismo y al particularismo, comportamientos que se oponen a una visión de conjunto que idealmente caracteriza a la ciudadanía<sup>886</sup>.

Además, como observa Byung-Chul Han, el neoliberalismo convierte al ciudadano en consumidor, su libertad cede ante la pasividad del consumidor. El votante-consumidor, en este contexto, no tiene un interés real por la política, no percibe la participación como deber cívico fundamental. Para el autor ese votante-consumidor “solo reacciona de forma pasiva a la política, refunfunando y quejándose, igual que el consumidor ante las mercancías y los servicios que le desagradan”.<sup>887</sup>

Los políticos y los partidos, a su vez, también siguen esta lógica de política como elemento de consumo, pues son vistos como proveedores de comodidades, y así se degradan buscando medios de satisfacer a los votantes en cuanto consumidores o, mejor, clientes.<sup>888</sup>

Como resultado ese proceso de despolitización y de debilitamiento del sentido ciudadano sirve a los factores de deslegitimación que hemos planteado a lo largo de este trabajo, así que revertir ese escenario de despolitización y desafección, por medio de una ciudadanía más involucrada en el sistema político, es decir, a partir de ciudadanos sudamericanos más educados políticamente, más conscientes de sus roles ciudadanos, más participativos en los temas de la agenda pública en los partidos y en los gobiernos, peleando por espacios de incidencia política contra grupos de presión más organizados, contribuirá a la arquitectónica de la integridad política en la región.

La idea de una ciudadanía plena se completa cuando agregamos a los derechos civiles, políticos y sociales los derechos que Bresser Pereira llama “derechos republicanos”, es decir, cuando el ciudadano pasa a pensar en el interés público directa y explícitamente, para defender la cosa pública (*res publica*) incluso contra proyectos corruptivos. Como apunta Bresser Pereira cuando el ciudadano titulariza sus derechos republicanos “es entonces cuando surge la indignación cívica contra las violencias que sufre la *res publica*”.<sup>889</sup>

---

<sup>886</sup> PACHANO, Simón. *Op. cit.*, p. 107.

<sup>887</sup> HAN, Byung-Chul; BERGÉS, Alfredo. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014, p. 18.

<sup>888</sup> *Ibid.*, pp. 17-19.

<sup>889</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Op. cit.*, p. 23.

Aún de acuerdo con Bresser Pereira la amenaza a los “derechos republicanos” se origina en la perspectiva patrimonialista o corporativista del Estado. La primera confunde el patrimonio público con el del individuo o de su familia, mientras que la segunda confunde el patrimonio del Estado con el de los grupos de intereses corporativamente organizados. Individuos o grupos patrimonialistas y corporativistas se oponen a ciudadanos y buscan particularizar el Estado, apropiárselo<sup>890</sup>.

José Antonio Pérez Tapias, en la misma línea de pensamiento, plantea lo que llama una “moral democrática”, es decir, el aspecto de la moralidad individual, que se distingue de su moral privada, que está dirigida a la buena marcha de una sociedad democrática. De acuerdo con esa “moral democrática” el autor traza el perfil de lo que sería un “buen ciudadano”: crítico, solidario, responsable, tolerante, coherente, honesto, austero, disponible y participativo.<sup>891</sup>

En cuanto a esa última virtud del “buen ciudadano” de Pérez Tapias, la participación es la actitud que pone en marcha la condición de sujeto autónomo políticamente activo, en las palabras del autor “que no abdica de su derecho y su deber de participar en la vida política, de la forma que estime más necesaria y conveniente, así como adecuada a sus posibilidades”. Tapias también formula el concepto de participación ciudadana desde una expresión negativa, como una “actitud del ‘no desentenderse’ de todo aquello que nos afecta o en lo que estamos implicados más allá de la inmediata y reductiva condición de individuo privado atento a sus intereses particulares”.<sup>892</sup>

Correctamente muchos SFP+SACP en la región optan por suspender los derechos políticos de individuos o grupos patrimonialistas y corporativistas que se apropian de la agenda pública por medio de tácticas de captura sofisticadas o simplemente por corrupción política. En realidad, estos grupos o individuos ni siquiera son ciudadanos, por no cargar en sí mismos esa “moral democrática” de Pérez Tapias, así que la titularidad de derechos políticos no solo no les hace falta, porque no son ciudadanos, sino que perjudica el ejercicio de los derechos políticos y republicanos de los verdaderos ciudadanos. Como resultado, es válida la opción de los SFP+SACAP que suspenden derechos políticos de individuos corruptos y corruptores, por lo menos mientras no

---

<sup>890</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Op. cit.*, p. 24.

<sup>891</sup> TAPIAS, José Antonio Pérez. *El homo moralis y su ciudadanía democrática. A propósito de la corrupción: Democracia y moral en perspectiva antropológica*. En *Gazeta de Antropología*, v. 11, 1995, pp. 19-21.

<sup>892</sup> *Ibid.*, pp. 23-24.

cambien y restauren su moral democrática y estén en disposición de participar de la vida cívica nuevamente.

Además, ser un ciudadano de la contemporaneidad, poseedor de una moral democrática, consciente de sus derechos políticos y republicanos, implica no solo participar del sistema político y respetar las instituciones, sino también someterse, como individuo, en su vida privada, en sus negocios privados, al propio rigor que exige al sector público.<sup>893</sup>

Ahora bien, ya planteados los males que afectan a la ciudadanía, a continuación, trataremos de los cambios y roles que la ciudadanía sudamericana puede desempeñar para la edificación de la superestructura de integridad política y de cómo llegar a esos resultados.

Bresser Pereira apunta dos factores que tienen un papel relevante en este proceso de desafección y deslegitimación: prensa libre y sociedad con buenos niveles de educación, pues el clientelismo y la antipolítica necesitan un cierto sustrato social para arraigarse y desarrollarse y se aprovechan precisamente de una prensa dependiente de los poderes políticos y económicos y de los bajos niveles educativos de la sociedad. El primero factor, una prensa libre e independiente, será objeto del próximo apartado.<sup>894</sup>

Por lo que se refiere al segundo factor, la educación, no hay dudas de que la construcción de una nación se hace sobre sólidas bases educativas, como ya se ha visto, sobre todo, en el caso uruguayo, con su larga clase media bien educada. Sin embargo, apuntar ese tema como solución, aunque lo es, por ser una solución más amplia y estructural no solo para el tema de la corrupción política sudamericana, sino para todos los males sociales de contemporaneidad, escapa del seno específico de este trabajo, así que nos ocuparemos particularmente de un aspecto muy específico del tema de la educación, que consideramos esencial para el rol ciudadano ante la arquitectónica de integridad política aquí planteada: precisamente la educación política.

La educación política como herramienta para consolidar la democracia ya se propuso en la antigüedad clásica<sup>895</sup>, precisamente en la cuna de la democracia, por pensadores como Platón<sup>896</sup>, en el sentido de que los ciudadanos con educación política

---

<sup>893</sup> REGO, José Vives. *Partidos políticos y futuro: corrupción, transparencia y responsabilidad en la praxis política*. En Astrolabio: revista internacional de filosofía, n. 18, 2016, pp. 108-111.

<sup>894</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Op. cit.*, p. 22.

<sup>895</sup> SOARES, Antonio Jorge. *O papel da educação no pensamento político de Platão*. Campinas: UNICAMP, 1995, pp. 21-16.

<sup>896</sup> PLATÃO. *A República*. Introdução, Tradução e notas: Maria Helena da Rocha Pereira. 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, pp. 17-19.

pueden comprender la realidad en la que viven y así promover con libertad sus elecciones políticas. Hace poco, especialmente en el período de posguerra, la idea de la concientización política de la ciudadanía fue retomada con fuerza y estimada como esencial para el mantenimiento de la democracia<sup>897</sup>, destacando para autores como Robert Dahl<sup>898</sup>, Luigi Ferrajoli<sup>899</sup> y Norberto Bobbio<sup>900</sup>.

Así, cualquier esfuerzo en términos de promover la transparencia de la acción política o de los gobiernos para atraer la participación de ciudadanos, pero que ignore la necesidad de incentivos para que formemos ciudadanos de iniciativa y participativos será en vano. El camino para transformar “clientes” y “espectadores pasivos” en “ciudadanos con iniciativa” es largo y exige, por lo tanto, una “política de educación política”.<sup>901</sup>

Una “política de educación política” empieza por hacer que la sociedad, preferentemente desde un enfoque en los más jóvenes, entienda, como mínimo, los conceptos básicos de los sistemas políticos, las funciones de los poderes y de las organizaciones políticas, la imprescindibilidad del régimen democrático y las consecuencias perversas de la corrupción.

En cuanto a esto último punto, el caso coreano es buen ejemplo. Como se ha dicho, los niveles de corrupción asiáticos en los años 60 eran comparables a los niveles sudamericanos y un conjunto de medidas cambió ese estado de cosas. Una de las medidas fue una política de educación político-ciudadana ante la corrupción. La estrategia coreana pasó por procesar expolicías de alto rango, lo que generó la confianza del público de que el gobierno se tomaba en serio la lucha contra la corrupción. Luego, la atención se centró en la educación del público en general sobre la legislación y precisamente sobre los efectos negativos de la corrupción.<sup>902</sup>

Con respecto a los efectos de la educación política específicamente sobre el clientelismo, es una visión ajena a la realidad, o igualmente elitista, exigir que el votante que vive en situación de miseria simplemente recuse las ofertas inmediateístas en el cambio de voto. En efecto, la educación política con enfoque en el cliente debe

---

<sup>897</sup> DANTAS, Humberto et al. *Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações*. En Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, ano XI, v. 3, 2010, pp. 19-23.

<sup>898</sup> DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2001, p. 44.

<sup>899</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 54.

<sup>900</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 59.

<sup>901</sup> Della Porta, Donatella. *Op. cit.*, pp. 35-60.

<sup>902</sup> MAO, Yina; WONG, Chi-Sum; PENG, Kelly Z. *Breaking institutionalized corruption: Is the experience of the Hong Kong Independent Commission against corruption generalizable?* En Asia Pacific Journal of Management, v. 30, n. 4, 2013, pp. 1121-1124.

orientarlo a exigir, votar y participar en formulación de políticas públicas que combinen soluciones de corto plazo para los temas de urgencia, combinadas con soluciones estructurantes, capaces de verdaderamente cambiar las comunidades clientelares, convirtiéndolas de comunidades clientelares a comunidades de ciudadanos titulares de votos libres. Además, el cliente puede libertarse de esa condición cuando sea consciente —o haya despertado— de que no tiene ninguno deber de lealtad con el poder político que explore su vulnerabilidad en cambio de voto.

Es importante subrayar que la educación política que aquí se plantea se distingue de la formación de liderazgos emprendidas por las fundaciones vinculados a los partidos políticos, medida también importante, pero a cargo de los partidos, de acuerdo con su rol de ejemplaridad que se ha desarrollado en el apartado anterior.

Aquí se esboza una educación política apartidista, con el contenido mínimo ya planteado, con distintos abordajes para diferentes tipos de ciudadanos, por ejemplo, jóvenes o adultos, en situación de vulnerabilidad o no, preferentemente dentro de un contexto de política pública, aunque no necesariamente exclusivamente de responsabilidad del Estado, es decir, con la participación de entidades de la sociedad civil organizada que se dedican al tema de la preservación de la democracia.

Tratado el tema de la educación política y su poder de transformación, ahora se plantea un rol que se exige precisamente a este ciudadano políticamente educado, que es la participación. En apartados anteriores planteamos cómo partidos y gobiernos neoweberianos pueden ser más transparente y abiertos, para atraer y acercarse a la ciudadanía. Ahora, mirando el mismo fenómeno desde otro ángulo, veremos cómo la ciudadanía políticamente educada puede aprovecharse de partidos y gobiernos más abiertos para aumentar su participación.

Inevitablemente, la cuestión de la participación ciudadana lleva al tema de las nuevas tecnologías, que juegan un papel importante para acercar partidos y ciudadanos, gobiernos y ciudadanos, para conectar ideas, intereses, propuestas y co-crear programas partidistas, propuestas legislativas, programas de gobiernos y políticas públicas.<sup>903</sup>

La idea de democracia participativa no es nueva, pero, de hecho, nunca ha influenciado en la construcción de agendas públicas en la región, salvo experiencias aisladas de presupuestos participativos, como en Brasil y Colombia.<sup>904</sup>

---

<sup>903</sup> GEHRING, Hubert. *Op. cit.*, p. 154.

<sup>904</sup> GOLDFRANK, Benjamin. *¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana*. En Nueva Sociedad, v. 212, 2007, pp. 56-57.

En ese contexto, de una reconfiguración de la idea clásica de democracia representativa y de la superación de la idea de democracia participativa, que nunca ha funcionado de manera efectiva en la región, de acuerdo con las lecciones de modernidad líquida y delegativa<sup>905</sup> y sus posibilidades en el caso sudamericano. Se habla de democracia líquida o democracia delegativa como el modelo de democracia donde la ciudadanía trabaja junto con sus representantes, dialogando, interfiriendo y afectando rutinariamente su actuación política. Esta nueva configuración de la democracia representativa utiliza plataformas tecnológicas que establecen un vínculo directo de derechos y deberes sobre sus votantes y viceversa.<sup>906</sup>

Para Gabriele Vestri, que analiza el tema de la democracia líquida, ese tipo de participación es útil para establecer opiniones comunes que corresponden a necesidades ciudadanas o demandas sociales que son llevadas a los ámbitos del poder público que tendrán la obligación de acatar la soberanía popular y actuar según las indicaciones populares que co-crearon la agenda y las políticas<sup>907</sup>.

Ahora bien, hemos visto en los párrafos anteriores el rol del ciudadano políticamente educado en la participación para la formación de la agenda pública, ya sea embrionariamente dentro de los partidos abiertos, ya sea efectivamente dentro de gobiernos neoweberianos. Ahora veremos un último rol a ser desempeñado.

El último rol ciudadano que debe ser destacado actúa precisamente en el punto más sensible del tema de la captura y corrupción política: la financiación de las campañas, políticos y partidos.

Como se ha dicho, la financiación no puede ser una barrera de entrada a nuevos actores ni un privilegio para grupos económicos específicos. Por tanto, Manuel Maroto propone el empoderamiento de los militantes y canjear la dependencia económica de aportaciones grandes por varias microdonaciones, lo que llama, como sabemos, atomización de la financiación, y así reducir posibilidades de verse sometido a intereses perniciosos.<sup>908</sup>

---

<sup>905</sup> DE MELLO MASSIMINO, Daniel. *Reflexões Sobre democracia líquida e sua fundamentação no plano das teorias democráticas*. En *Revista Jurídica Cesumar-Mestrado*, v. 17, n. 2, 2017, pp. 379-381.

<sup>906</sup> VESTRI, Gabriele. *¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica?: un estudio contextual*. En *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, v. 63, n. 1, 2015, p. 409.

<sup>907</sup> *Ibid.*, 411.

<sup>908</sup> MAROTO, Manuel Calatayud. *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal, 2013, p. 48-50.

Sabemos que la región, con excepción de Venezuela, utiliza regímenes de financiación mixto de campañas, con recursos públicos y privados, donde los partidos son dependientes básicamente de los recursos públicos y de los grandes donadores.

Como hemos planteado en el apartado que habla de nuestra propuesta de diseño institucional para la región, proponemos una financiación mixta atomizada. Ese modelo funciona por medio de una ciudadanía que aporta sus donaciones bajo un tope objetivo y de pequeño valor, cuyo importe específico depende de elementos locales. A eso se añade la financiación pública, que puede ser total o parcialmente vinculada a la financiación privada.

La financiación pública puede ser totalmente vinculada a la financiación privada, en el caso de que esta sea significativa, directamente a los partidos o por medio de la ciudadanía, por medio de reducción tributaria, para incentivarla. Se puede, inclusive, la financiación ser vinculada, aquí también total o parcialmente, al rendimiento del partido a la hora de captar recursos de la ciudadanía. Por otro lado, la financiación pública puede ser parcialmente vinculada a la financiación privada, cuando esta no sea significativa, directamente a los partidos, de acuerdo con varios criterios, de forma que no los torne dependientes de ese tipo de financiación.

Así, el diseño institucional de financiación mixta atomizada, como el modelo alemán, formado por microdonaciones incentivadas por reducción tributaria, combinada con un techo de donación de acuerdo con cada caso, pero relativamente bajo, serviría para pulverizar la donación y las posibilidades de captura por donación lícita.

Restaría, por supuesto, las donaciones ilícitas, la “caja 2”, “caja 3”, “caja 2.0”, pero para esas prácticas ya hay un conjunto de medidas previstas en los apartados anteriores.

Sin embargo, este diseño institucional está conectado al rol ciudadano de efectivamente participar de la financiación política. En efecto, cabría esperar de la ciudadanía políticamente educada que ejerza el rol de participación no solo en la formación de la agenda, sino también en la financiación de los partidos, por medio del modelo atomizado, preferentemente fomentado por descargas tributarias.

En conclusión, la desafección ciudadana y la antipolítica contribuyen a las estrategias de captura y corrupción política, pudiendo la ciudadanía políticamente educada, al lado de buenos diseños institucionales, conectada a otros actores institucionales, participar efectivamente ya sea de la co-creación de la agenda pública o de la financiación de la política, acercándose, así, a los partidos y a los gobiernos. Con

el desarrollo de esos roles, la ciudadanía deja la postura de meros “ciudadanos espectadores”, es decir, de acomodación, lamento y de crítica fácil, para movilizarse, democratizar y penetrar en las administraciones y en los partidos, luchando por espacio con los grupos patrimonialistas y corporativistas.

Adelante, hablaremos de los roles de los operadores económicos y de los medios de comunicación para la edificación de la superestructura de integridad política aquí planteada, desde una arquitectónica de sistemas y de participaciones de esos agentes.

#### **4. MERCADO Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Como se ha dicho, las instituciones y los actores institucionales están implicados entre sí y tienen existencias complementarias. El Estado, por medio del sistema político, coordina las sociedades modernas y es el principal instrumento a través del cual las sociedades democráticas moldean el capitalismo para manejar la escasez y alcanzar sus objetivos políticos, mientras que el mercado es una institución basada en la competencia que, bajo algún nivel de regulación del Estado, contribuye a la coordinación de la economía<sup>909</sup>. Así que, plantear roles institucionales a los Estados y al sistema político, pero olvidarse de los roles que deben ser desempeñados por los operadores económicos, en la arquitectura planteada, sería una propuesta incompleta.

Por ende, aquí, en este apartado, contestaremos a siguiente cuestión: ¿con qué roles las fuerzas del mercado en general, y de uno de sus sectores en particular, los medios de comunicación, pueden contribuir a la edificación de una superestructura regional de integridad política?

Como se ha visto en la experiencia regional, algunas corporaciones privadas desarrollaron complejas redes corruptivas que afectaran con profundidad el sistema político de la región. No está mal que los operadores económicos hagan incidencia política en defensa de sus intereses, participen de la administración y de la prestación de servicios públicos, sino que lancen estrategias de captura del sistema público, para que pase a funcionar de acuerdo con sus propósitos, que manipulen o compren la agenda pública para que las políticas y los servicios públicos pasen a ser formulados, diseñados y prestados desde una lógica mercadológica de prospección de mercados.<sup>910</sup>

---

<sup>909</sup> BRESSER, L. *El asalto al Estado y neoliberalismo*. En Revista Nueva Sociedad, n. 221, 2009, p. 11.

<sup>910</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, pp. 74-75.

Así, lo que planteamos en este apartado, en relación con los roles que pueden ser desempeñados por los entes del mercado, es discriminar a los operadores parásitos que solo buscan en el sistema público beneficios elevados y seguros, sin implicarse en la edificación de valores públicos, de los que manejan estrategias de negocios que buscan contribuir a generar valor público, alcanzado beneficios económicos justos, moderados, pero constantes.<sup>911</sup>

Como se ha dicho, el libre mercado es el mecanismo de coordinación económico y social por excelencia, sin embargo, por su propia naturaleza, no tiene una autoridad que defina sus metas y establezca los medios para alcanzarlas. Además, no contiene una definición de objetivos, que van siendo definidos por los competidores durante el proceso competitivo. Ese mecanismo, aunque que sea lo más viable, es imperfecto,<sup>912</sup> porque es ciego para los valores políticos y humanos fundamentales, como la libertad, la justicia, la probidad, *etc.*<sup>913</sup>

Cada empresa y cada individuo es un competidor que toma sus propias decisiones de forma independiente, sin embargo, cuando se relacionan con el poder público, deben actuar bajo valores que se coadunen con la superestructura de integridad política que aquí planteamos.

En el libre mercado sus agentes movilizan recursos en busca de producir riquezas, lo que es determinado justamente por factores de competencia, fenómeno que se llama de *profit-seeking*. Eso es el mercado en su normal funcionamiento, sin embargo muchas empresas buscan, por distintas estrategias de manipulación del ambiente competitivo, obtener ganancias por encima de los lucros ordinariamente esperados y experimentados en el sector que actúan. Algunas de esas estrategias, que son llamadas de *rent seeking*, son precisamente esquemas corruptos con la administración pública o de captura política para obtener ventajas.<sup>914</sup>

Así, el libre mercado es dependiente de un entramado institucional regulatorio que, en algún grado, corrija sus imperfecciones. Como resultado, una de las principales fragilidades del sistema de mercado es cuando sus actores prosperan no por su mejor

---

<sup>911</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, p. 75.

<sup>912</sup> BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. *Op. cit.*, p. 9.

<sup>913</sup> FUKUYAMA, Francis. *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, 2004, pp. 33-39.

<sup>914</sup> JÚNIOR, Temístocles Murilo Oliveira; DA COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. *Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas*. En *Revista do Serviço Público*, v. 67, 2016, pp. 119.

rendimiento ante la competencia, sino por capturar o corromper ese entramado institucional.<sup>915</sup>

Así, en el *rent-seeking*, una empresa o grupo de empresas buscan privilegios privados en detrimento del interés general, garantizando sus intereses económicos<sup>916</sup>. Ese tema está relacionado con otros conceptos de análisis económico de la corrupción, como “capitalismo de Estado”, “patrimonialismo” o “capitalismo clientelar”.<sup>917</sup>

El término “capitalismo clientelar” se refiere a la práctica de los tomadores de decisiones públicas de tomar decisiones y conceder favores que privilegien a determinadas empresas “amigas”, auxiliadores políticos o simplemente corruptores, lo que las colocaría en ventaja competitiva injustificada en el mercado, permitiéndoles obtener rentas distintas de los propiamente económicos, el ya mencionado *rent-seeking*, y el perjuicio de los consumidores (que también son ciudadanos) y competidores.<sup>918</sup>

La combinación fatal de corrupción política con capitalismo clientelar genera situaciones en las que las concesiones administrativas, los contratos de obras públicas, de servicios o de suministro no los ganen las mejores empresas, por cualquier criterio de adjudicación que se considere, sino las que han hecho favores a los poderes adjudicadores. Así, hechos los favores, esperan, a cambio, recuperar su inversión, por ejemplo, adjudicando indebidamente contratos, aumentando sus tarifas, añadiendo sobrecostes a los contratos en ejecución, incumpliendo condiciones contractuales onerosas, elevando los precios que cobran al público, todo con anuencia del poder político.

En estas situaciones, los propios agentes del mercado actúan para que los mecanismos de coordinación del propio mercado no funcionen y así, precisamente, el capitalismo clientelar reduce la competencia, expulsa las empresas más eficientes y premia las más corruptas. Como resultado el capitalismo clientelar genera ineficiencias desde el punto de vista de la competencia, la productividad, el crecimiento económico y la innovación.<sup>919</sup>

---

<sup>915</sup> CARRASCO, Sansón. *Contra el capitalismo clientelar*. Madrid: Península, 2017, p. 18.

<sup>916</sup> LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corruption and rent-seeking*. En *Public choice*, v. 113, n. 1-2, 2002, p. 99-101.

<sup>917</sup> JÚNIOR, Temístocles Murilo Oliveira; DA COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. *Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas*. En *Revista do Serviço Público*, v. 67, 2016, pp. 112.

<sup>918</sup> HABER, Stephen. *Crony capitalism and economic growth in Latin America: Theory and evidence*. Washington: Hoover Institution Press, 2013, p. 29.

<sup>919</sup> CARRASCO, Sansón. *Op. cit.*, pp. 19-22.

En efecto, ese fenómeno es la espina dorsal de un Estado clientelar, cuya manifestación más evidente es unas instituciones públicas capturadas por intereses de unos pocos, como se ha visto. El capitalismo clientelar se alimenta de todo un conjunto de debilidades institucionales, no solo de la captura reguladora. En realidad, el capitalismo clientelar se nutre de un raquitismo institucional construido no sobre una base institucional universalista, sino sobre una base particularista. En definitiva, sin adentrarnos en un debate ideológico sobre el tamaño del Estado, o del nivel de regulación en el mercado, lo que planteamos es que el capitalismo clientelar se aprovecha de la debilidad institucional, puede encajarse en cualquier modelo de política económica, no sirve a ninguno, y ha de ser combatido por todos<sup>920</sup>.

Ahora ya planteando soluciones y el rol de los agentes del mercado para la edificación de la superestructura de integridad política, como se ha dicho, en la arquitectura, todos los elementos están interconectados.

Para empezar, es importante una infraestructura institucional de integridad que incentive, por medio de ventajas concretas, la instalación de programas de integridad, el llamado *compliance*, en las empresas. Como se ha visto, algunos SACP prevén beneficios a empresas que tienen efectivos sistemas de cumplimiento instalados, cuando están involucradas en casos de corrupción. Las empresas, a su vez, “desde dentro”, deben promover un sistema de gobernanza corporativa y cultural de integridad, asumir valores éticos, reforzados por los mencionados programas de cumplimiento, sobre todo cuando se relacionan de alguna forma con el poder público. Un contexto de gobernanza corporativa calcada en valores éticos se desdobra en varias medidas concretas, más allá del *compliance*.

Una de esas medidas que los entes del mercado pueden adoptar es autorregular y sancionar económicamente a sus propios agentes disconformes, cuando se sabe públicamente de las irregularidades o por medio *due diligence*<sup>921</sup>. Así, las empresas, al buscar sus compañeros de negocios, sus proveedores, deben hacer comprobaciones voluntarias sobre actos anteriores y la integridad de esos asociados comerciales y, en el caso de que se sepa de alguna irregularidad anterior, elegir, espontáneamente, por no contratar, por no querer alinearse con empresas corruptoras. Esa práctica, incluso, puede constar en los estatutos de las empresas, como una forma de atraer la atención de los

---

<sup>920</sup> CARRASCO, Sansón. *Op. cit.*, p. 22.

<sup>921</sup> BLOK, Marcella. *A nova Lei Anticorrupção e o compliance*. En *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo: Revistados Tribunais, ano, v. 17, 2014, 277.

consumidores e inversores en cuanto a los valores de integridad practicados por la corporación.

Asimismo, las empresas pueden establecer, internamente, aún en ese contexto de gobernanza corporativa y cultura de la integridad, en sus normativas orgánicas y en sus contratos de trabajo, herramientas que desestimen conductas corruptas de sus empleados, colaboradores y, sobre todo, de los altos directivos. Una medida muy común y efectiva es la adopción de las cláusulas *clawback* y *malus*. En la primera, se permite a las empresas obtener el reembolso de las retribuciones variables pagadas a los ejecutivos cuando se involucran en casos de corrupción sin participación de la alta cumbre de la corporación. En la cláusula *malus*, a su vez, el administrador corrupto, que actúa sin conocimiento de la empresa, pierde el derecho a cobrar la remuneración variable<sup>922</sup>.

Finalmente, la gobernanza corporativa puede adoptar regímenes contractuales con previsión de dimisión justificada o indemnización a la empresa, en caso de que el empleado esté involucrado en casos de corrupción.

El rol ciudadano también es importante aquí y se mezcla con el rol de los operadores económicos. Para empezar, el ciudadano es, al mismo tiempo, el individuo que invierte, administra, es el socio o aun dueño de una empresa. Así que todo lo que se ha dicho anteriormente sobre el ciudadano, en términos de moral y ética en el desarrollar de su conducta interna o externa, se aplica aquí cuanto al individuo que tiene alguna relación económica con las empresas. Las empresas corruptoras nada más son herramientas para que individuos degradados movilicen recursos para enriquecerse ilícitamente. Los individuos moralmente sanos desarrollan empresas y planos de negocios sanos.

Además, ese mismo ciudadano puede ser potencial consumidor de una empresa corruptora, en una situación que tiene poder de elegir entre consumir o no consumir de esa corporación. Así como los ciudadanos tienen la opción de elegir la opción que mejor aprueba en el mercado político, incluso para punir políticos corruptos, aquí usamos y ampliamos el concepto de “ciudadano económicamente activo”<sup>923</sup> y proponemos que los ciudadanos, más allá de participar de las decisiones de política económica, hagan uso

---

<sup>922</sup> CHIU, Iris HY; DONOVAN, Anna. *A new milestone in corporate regulation: procedural legalisation, standards of transnational corporate behaviour and lessons from financial regulation and anti-bribery regulation*. En *Journal of Corporate Law Studies*, v. 17, n. 2, 2017, p. 433.

<sup>923</sup> CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Unesp, 2004, pp. 39-40.

de su poder económico, de su poder de elección en el mercado económico, para castigar a las empresas sabidamente corruptoras.

Es importante subrayar que hay varios SACP sudamericanos que adoptan regímenes de publicación y divulgación de empresas condenadas por corrupción. Hay, además, como en el caso brasileño, sanciones de naturaleza reputacionales, para que el mercado y los consumidores sepan cuáles son las empresas que han elegido el camino de la disconformidad para hacer negocios y desarrollarse.

Ahora bien, planteados los problemas en general del capitalismo clientelar y de los roles que los agentes del mercado en general pueden desempeñar, ahora profundizaremos en el análisis de un sector específico.

Sansón Carrasco<sup>924</sup> advierte que los medios de comunicación hablan poco del tema del capitalismo clientelar, con excepción de los casos espectaculares, estableciendo relaciones entre esa omisión y cómo los medios de comunicación se estructuran económicamente. Aquí también, así como se ha visto en el caso de los partidos políticos, tenemos una situación en la que tenemos a la prensa como parte del problema, pero también como parte de la solución<sup>925</sup>.

Rafael Bustos Gisbert señala que la prensa, en su sentido amplio, es, junto a otros actores institucionales ya mencionados, un mediador esencial para que la democracia representativa funcione con buena calidad. A través de los medios de comunicación se forma la opinión pública, que repercute en el comportamiento de la clase política y pone en movimiento el sistema político.<sup>926</sup>

Los medios, además, ejercen la importante función de promover legibilidad a la ciudadanía de las complejas cuestiones que están a cargo del sistema político, es decir, desarrollan una labor de simplificación de los temas complejos de la contemporaneidad para que el ciudadano pueda formar sus convicciones políticas.<sup>927</sup>

Los medios de comunicación y el periodismo independiente son, así, dos de los pilares esenciales de una democracia de calidad. Sin embargo, como veremos, los medios y el periodismo están pasando por una crisis, sobre todo marcada por la dependencia de los poderes políticos y económicos, por la dependencia de los medios

---

<sup>924</sup> En verdad, “Sansón Carrasco” es un seudónimo de un grupo de juristas e investigadores de temas jurídicos, económicos y de ciencia política: Elisa de la Nuez, Rodrigo Tena, Ignacio Gomá, Fernando Gomá, Fernando Rodríguez Prieto, Matilde Cuenca Casas y Segismundo Álvarez Royo-Villanova.

<sup>925</sup> CARRASCO, Sansón. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>926</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 69-70.

<sup>927</sup> ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2015, p. 17.

tradicionales de los ingresos publicitarios o de la publicidad institucional, lo que los pone dependientes a los poderes económicos y políticos que manejan esos recursos.<sup>928</sup>

En Sudamérica, tras la tercera ola democrática, hubo una expansión del sistema de medios y empezó a desarrollarse un modelo de concentración de la propiedad mediática. En definitiva, la dinámica del capitalismo clientelar propició, en el plano comunicacional, procesos de concentración mediática donde la información pública sufre limitaciones por el interés o la conveniencia de los grandes medios.<sup>929</sup>

Muchos medios de comunicación son ahora, inevitablemente, negocios con intereses económicos a preservar, lo que condiciona la información que vehicula a su fuente de ingresos. El qué es informado y cómo es informado son factores que pueden poner en riesgo el propio negocio empresarial.<sup>930</sup> Asimismo, hay medios que son verdaderos canales de comunicación política, brazos mediáticos del poder político, aunque escamoten esa situación.

Ferrajoli advierte que, en este contexto, no hay garantías del ejercicio independiente de los medios de comunicación ni del derecho de los ciudadanos a una información que no esté condicionada por relaciones de interés inadecuadas. En las palabras del autor no existe una "independencia efectiva de la gran información; ni el derecho activo de libertad de quienes brindan información, es decir, periodistas, ni el derecho pasivo a la no desinformación por parte de la ciudadanía". Como resultado la opinión y la información mucho más que derechos fundamentales se transforman en mercancías, cuya producción es decidida y administrada por los propietarios, es decir, son, de hecho, derechos y activos patrimoniales confiados a las dinámicas del mercado y de la política.<sup>931</sup>

En otras palabras, en escenarios de alta concentración mediática, el acceso a la información está condicionada a una lógica de publicarse solo lo que es de interés para el medio. En cambio, lo que no interesa sigue oculto bajo el manto del poder sea político o económico-mediático.<sup>932</sup>

Las crisis políticas y los escándalos, en otras palabras, los fracasos institucionales y regulatorios, despiertan el interés de la sociedad hacia lo que pasa en

---

<sup>928</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 39.

<sup>929</sup> COSTA, José María. *Ciudadanía y medios, aliados para la "primavera de la transparencia"*. En *Cahiers des Amériques latines*, n. 90, 2019, p. 117.

<sup>930</sup> CARRASCO, Sansón. *Op. cit.*, p. 222.

<sup>931</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 41.

<sup>932</sup> COSTA, José María. *Op. cit.*, p. 119.

el seno de los gobiernos. Luego, los medios de comunicación buscan atender esta demanda de información y análisis, lo que, como se ha dicho, es esencial en el sistema democrático. Ramió, sin embargo, hace una importante crítica, desde una mirada de la realidad española que, no obstante, es aplicable al contexto sudamericano, donde los medios tratan a las administraciones públicas de manera frívola, incluso con una “baja lealtad institucional”, que ha generado desafección social hacia las administraciones y las instituciones <sup>933</sup>.

Además, es de interés la muy bien posicionada lección, *in litteris*, de Ramió sobre las complejas relaciones entre la crisis institucional, gobiernos, burocracias, mercados y medios de comunicación:

“Los empresarios arrecian con una crítica calculadamente extrema, los medios de comunicación se hacen eco a sabiendas que el enfoque será muy popular socialmente ante esta visión negativa endémica de la sociedad sobre el sector público. Los políticos se van a sentir aprisionados en oír la sociedad, los empresarios y los medios de comunicación a hacer algo, pero como no tienen agenda propia sobre la materia, van a acometer reformas irreflexivas al dictado del mercado. Finalmente, los empleados públicos, lejos de detectar esa dinámica perversa, van a persistir en defender unos privilegios excesivos y que, en todo caso, la crisis los ha hecho totalmente obsoletos.” <sup>934</sup>

Acorde con la reflexión anterior sobre ese contexto de crisis de los medios de comunicación, o de crisis de la comprensión del rol de los medios, Rafael Bustos Gisbert enseña que no se puede exigir de la prensa que se oriente a partir de ideas de verdad u objetividad, lo que sería, incluso, una exigencia antidemocrática, sino que ejerza su derecho-deber de informar sabiendo que “entraña deberes y responsabilidades”, es decir, “la obligación de actuar con buena fe en la transmisión de una información adecuada y confiable” <sup>935</sup>.

La buena fe, aun de acuerdo con el autor, se concreta en unos deberes de comprobación de la base fáctica que sostiene la información y de cuidados para que no se aleje de la realidad comprobada, desde un discurso racional y no meramente sensacionalista. <sup>936</sup>

Se opone a la objetividad que, equivocadamente, se exige de la prensa, el pluralismo, aquí comprendido tanto como pluralismo de los medios, como pluralismo

---

<sup>933</sup> RAMIÓ, Carles (2015). *Op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>934</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>935</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p.70.

<sup>936</sup> *Ibid.*, p. 71.

en los medios. Así, de acuerdo con Rafael Bustos Gisbert<sup>937</sup>, Rosanvallon<sup>938</sup>, Ferrajoli<sup>939</sup> y otros que han investigado sobre el tema, la base de una ciudadanía informada es el pluralismo, es decir, que los medios, en su conjunto, sean plurales como para expresar todos los puntos de vista relevantes para la formación de la opinión pública. Sin embargo, los medios necesitan actuar con lealtad, es decir, no pueden omitir o tergiversar los hechos situados en el origen de las noticias.

Como resultado, el rol esperado de los medios pasa esencialmente por la observancia voluntaria de los deberes de buena fe, pluralismo y lealtad. Lo que buscamos rechazar es una conducta donde no se garantiza la libre formación de la opinión pública, sino se forma y dirige la opinión pública para caminos que estén de acuerdo con los intereses de los poderes económicos que sostienen los poderes mediáticos.<sup>940</sup>

Ahora, en aras de apuntar soluciones concretas para fomentar la buena fe, el pluralismo y la lealtad en los medios para desempeñar bien su rol en la arquitectura de la integridad política, no se plantea, por supuesto, callarlos, sino proponer un rol de los medios con una comprensión institucional más profundizada y un abordaje de los temas públicos más leal y sin la demonización de la política o de la burocracia, práctica que contribuye a la desafección social hacia esos sistemas, que son esenciales para el desarrollo de las soluciones de las demandas sociales.

Por otro lado, una cobertura de buena fe, pluralista y leal de los medios de comunicación sobre los procesos políticos y electorales es útil de muchas formas. En primer lugar, incrementa la transparencia e integridad del proceso, lo cual contribuye a desalentar el fraude, abuso, problemas operacionales u otras deficiencias que se hacen públicas. En segundo lugar, es esencial para que la ciudadanía se entere sobre la pauta política, los programas políticos de los candidatos y partidos, lo que es esencial para la formación de su convicción política y la toma de sus decisiones.<sup>941</sup>

Aun así, como muy bien ha sido planteado por la Oficina para Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad

---

<sup>937</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 88.

<sup>938</sup> ROSANVALLON, Pierre. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>939</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op. cit.*, p. 46.

<sup>940</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 91.

<sup>941</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Oficina para Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral sobre la elección presidencial en Ucrania en 2004*, Varsovia, 2005, p.46.

y la Cooperación en Europa (OSCE), que merece la descripción *ipsis litteris*, el buen desempeño del rol de los medios tiene un impacto directo en los roles de la ciudadanía:

“Los ciudadanos, de manera individual, son la primera línea de defensa para conseguir elecciones libres y justas. Un elector bien informado que hace observaciones agudas y plantea las preguntas adecuadas puede exponer, detener o disuadir un problema de integridad. Incluso uno que no está bien informado, pero que cuestiona algo que no parece correcto o apropiado, puede ser un mecanismo de integridad efectivo. Un elector puede desafiar acciones injustas o arbitrarias al enviar cartas a la prensa o presentando una queja ciudadana (cuando se permitan, en ocasiones se requiere un cierto número de demandantes) ante el organismo electoral o una instancia jurisdiccional”<sup>942</sup>

Asimismo, la OSCE/OIDH apunta varias condiciones concretas para que los medios de comunicación puedan incidir en la integridad del sistema político, que pueden ser adaptados a la realidad sudamericana, especialmente tener acceso al proceso electoral y a sus participantes; tener un entorno seguro que les permita investigar e informar de las noticias sin intimidación o temor a algún castigo y ser capaces de publicar sus reportajes sin censura.

En realidad, lo que la OSCE/OIDH plantea, y es muy bien venido a la región analizada, es garantizar la efectiva libertad de expresión y de prensa, donde los medios son libres de cubrir e informar sobre los eventos políticos y electorales, sin restricción o censura. Además, la tutela de crímenes contra la honra no debe utilizarse para amenazar a los periodistas y obligarlos a limitar su cobertura. Otro punto relevante abordado por la organización es la libertad de circulación, es decir, garantizar que los periodistas deben poder circular libremente por todo el territorio, con el fin de seguir las campañas nacionales de los candidatos y observar cómo se está llevando a cabo la administración electoral y los gobiernos. Los periodistas, asimismo, deben tener acceso a los oficiales electorales, sitios electorales, candidatos y electores<sup>943</sup>.

Otro punto sensible señalado por la OSCE/OIDH es que todos los medios de comunicación deben ser tratados con igualdad, sin importar si es privado o público, o su inclinación editorial, con las mismas oportunidades en el acceso a los órganos electorales, campañas, partidos etc.<sup>944</sup>

Una última medida a ser propuesta, es que los propios medios de comunicación, concertadamente, establezcan, por medio de autorregulación, con participación lo más

---

<sup>942</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); Oficina para Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH). *Op. cit.*, p. 44.

<sup>943</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>944</sup> *Ibid.*, p. 45-46.

plural posible, un seguimiento del ejercicio del periodismo bajo los estándares éticos-profesionales. La idea no es limitar la circulación de una noticia, sino advertir el profesional que la circuló sin atender a los patrones éticos exigibles para el buen periodismo e informar a la ciudadanía que la noticia está viciada pela ausencia de elementos esenciales de la actividad periodística.

Esos fueron los roles que los mercados en general, y la prensa en particular, pueden desempeñar en la edificación de una superestructura de integridad política en la región. En conclusión, los operadores económicos deben adoptar una gobernanza corporativa basada en valores de integridad y de rechazo del capitalismo clientelar, mientras que los medios de comunicación deben declinar servir de herramienta a abusos del poder mediático, actuando por medio de la buena fe, la lealtad y el pluralismo para proseguir como auténticos instrumentos de mediación democrática.

## CONCLUSIONES

Aquí, en este último apartado, presentaremos las conclusiones parciales de cada capítulo y un epílogo global de esta investigación. Para ello, nos cabe contestar cabalmente la pregunta de la investigación inicialmente ofrecida en la apertura de este trabajo. Rescatándola, hemos preguntado al inicio, de acuerdo con la realidad regional, ¿un régimen de financiación política y de control de la corrupción comprensivo lleva a un sistema político más íntegro y fiable? En caso positivo, ¿cuál sería el diseño institucional adecuado para la región? Y, en caso negativo, ¿qué otros elementos deberían ser integrados a los sistemas planteados?

Esas cuestiones fueron abordadas a lo largo de los pasados tres capítulos, así que, aquí, en clave de conclusión, sistematizaremos nuestras conclusiones parciales en una corriente que nos lleva a una consideración final y global de esta investigación.

### **I. Conclusiones parciales del Capítulo 1**

En el Capítulo 1 buscamos entender cómo la corrupción política, por medio de la financiación de la democracia, ha deteriorado y deslegitimizado los sistemas políticos de los países planteados, dejando graves secuelas institucionales.

En aquel apartado hemos visto los factores de deslegitimación del sistema político de la región, es decir, cómo la desigualdad en la competencia electoral, el abuso del poder económico y mediático, la financiación política con dinero ilícito y la corrupción política concurren para generar el estado de desafección y desconfianza en la política y en los gobiernos planteados en ese capítulo. En otras palabras, hicimos un diagnóstico de los problemas del sistema político de la región para aislar sus causas y desarrollar las medicinas institucionales adecuadas.

De hecho, esos factores tienen una relación tautológica con el estado de desafección y desconfianza, pues los crían y, asimismo, son por ellos nutridos. Además, las constituciones de la región, cínicamente, prevén sistemas de integridad política, con protección de la igualdad de oportunidades y exigencias de buen gobierno, sin embargo, lejos de la realidad de los procesos electorales y de sus burocracias clientelares, lo que también contribuye a la deslegitimación y desconfianza en las instituciones.

Así que, considerando la pregunta de investigación, cuestionamos en el Capítulo 1 ¿qué sería un “sistema comprensivo”, bastante amplio para generar un sistema político más íntegro y fiable?

Concluimos en el Capítulo 1 que es un sistema cuyo diseño regulatorio sea apto para ocuparse de esos factores de deslegitimación conjuntamente. Sin embargo, esos factores, a veces, se sobreponen, a veces, actúan de manera secuencial, manifestándose a menudo desde antes de las elecciones, a lo largo de las elecciones, después de las elecciones en los gobiernos electos y hasta después de los gobiernos.

Concluimos, además, que esos factores actúan desde antes de las elecciones aprovechándose de las organizaciones opacas y oligárquicas de las estructuras partidistas de las organizaciones políticas de la región. Las decisiones partidistas capitales o asociadas a riesgo, tales como la formación de la cumbre partidista, establecimiento de las listas electorales, construcción de los programas de gobierno y parlamentarios, las coaliciones políticas que serán firmadas, las fuentes de la financiación, el nivel de endeudamiento de los partidos, las tácticas de campañas, la estrategia de comunicación política, los proveedores de bienes y servicios para las campañas, etc., están sometidas a este proceso decisorio nada transparente, desregulado y alejado de la ciudadanía. Este cuadro expone los partidos a riesgos y hace que muchas candidaturas se contaminen con facilidades para el acceso al poder suministradas por esquemas corruptivos.

El abuso del poder económico y mediático, a su vez, se hace presente, a menudo, a lo largo de los comicios. En el primero caso, por medio de abastecimiento de recursos económicos, aunque de origen lícitos, más allá de los topes electorales, para la compra de votos o para expandir la capacidad de alcance de la campaña electoral y de la comunicación política. Por lo que se refiere al abuso de poder mediático, la sobreexposición mediática de determinadas campañas y candidatos, la manipulación de la información por los medios y la producción quirúrgica de *fake news* y su masiva distribución, todo ello a cambio de favores, también concurren para el desequilibrio y la violación de la igualdad de oportunidades electorales y de la integridad del sistema político.

Aún más grave, a lo largo de las elecciones también se ve la influencia del uso de dinero de raíz ilícita. La región está contaminada con la actuación de la criminalidad organizada que, a cambio de impunidad o beneficios en general para sus operaciones, abastece partidos, campañas y candidatos con recursos originados de sus acciones

ilícitas. Así que los recursos originados sobre todo del narcotráfico y de la corrupción han patrocinado campañas y consiguientes gobiernos a cambio de ventajas concretas, incluso por medio de maniobras transnacionales, como en el caso Odebrecht.

En los gobiernos electos patrocinados bajo violaciones de la legislación electoral de cualquier naturaleza se espera captura o corrupción política. Aquí vimos fenómenos de gran corrupción o de la desvirtuación sistémica de la agenda pública hacia intereses específicos de esos patrocinadores. Incluso candidatos que ascendieron al poder por medio de campañas limpias no están inmunes a la captura y la acción de corruptores. Los gobiernos pueden empezar limpios, sin embargo pueden ser corrompidos en el curso de la gestión, así que la corrupción política no es un riesgo asociado exclusivamente a los procesos electorales, sino un peligro constante en los gobiernos.

Incluso en los posgobiernos se ve la manifestación de la corrupción política, como el falseamiento de la rendición de cuentas de los actos de gestión, los casos de conflictos de intereses y los pagos por servicios corruptivos que se operan de varias formas después de los mandatos.

Por lo tanto, el Capítulo 1 nos enseña que “más normas” para la integridad política es el establecimiento de una regulación que sea capaz de promover una supervisión de todos esos momentos y fenómenos, pues la actividad política no cesa con las elecciones, es cíclica y constante, como debe ser cíclico y constante el mecanismo que impida que el sistema político sea corrompido.

Así que el sistema debe de ser extenso, profundo e interactivo.

La extensión del sistema, ya lo sabemos, pasa por su capacidad de regular todas las situaciones asociadas a riesgos y a los factores de deslegitimación planteados. Ha de ser amplia lo suficiente para prevenir y repudiar esos factores, sin asfixiar la política, sin cortar los necesarios canales de financiación de la democracia.

Estos controles ya engendran desincentivos a la corrupción política, pues aumentan los costes de transacción de las prácticas corruptas para desviarse de esos controles. Sin embargo, el mayor desincentivo reside en un sistema sancionador verdaderamente aflictivo, capaz de disuadir potenciales corruptos y corruptores de cometer prácticas corruptas, que es lo que llamamos “profundidad” del sistema. Ese objetivo aflictivo es alcanzado por medios de sanciones económicas, políticas, administrativas e, incluso, de restricción de libertad del individuo corrupto y corruptor que se sobrepongan. Es importante, en términos de profundidad, que contemple

corruptos y corruptores, personas físicas y jurídicas y, por lo que se refiere a esas, bajo un sistema de responsabilización objetiva.

Un “sistema comprensivo”, extensivo para integridad política, también de acuerdo con las conclusiones parciales del Capítulo 1 sobre la naturaleza transfronteriza de la corrupción política en la región, también exige una uniformización regulatoria y un régimen de cooperación entre esos sistemas regulatorios, para hacer frente al fenómeno que es transnacional.

Es importante subrayar que toda esa “extensión normativa” en favor de la integridad política va al encuentro de la voluntad de las constituciones de la región, que establecen Estados Democráticos de Derecho y regímenes de buen gobierno. Sin embargo, la salida para los cambios necesarios y el ataque a los factores de deslegitimación empieza por convertir las normas constitucionales programáticas de los países de la región, actualmente simbólicas, en motores jurídico-políticos y positivo-rationales para movilizar la legislación infraconstitucional hacia un sistema extenso, profundo e interactivo de protección de la integridad política.

Desde las normas constitucionales mencionadas en el Capítulo 1, los tres poderes pueden realizar mutaciones constitucionales, interpretaciones o reformas legislativas para organizar y manejar la legislación electoral y de control de la administración pública en clave de un sistema único, armónico y coherente anticorrupción política. Además, los órganos públicos encargados de la *accountability* horizontal de cualquier naturaleza deben actuar en red, cooperativamente, en el plan interno y externo, con comunión de objetivos, especialmente para concretizar la voluntad constitucional de establecer un ambiente de integridad política.

Pero para convertir la constitución de cada país en canon hermenéutico y guía para los cambios, es decir, como elemento jurídico-político y positivo-rationale para sistematizar la legislación infraconstitucional de acuerdo con este “fin que hace posible el todo”, esto es, el establecimiento de la integridad política, es necesario, ante todo, voluntad política. Sobre la voluntad política volveremos a tratar más adelante, de acuerdo con las conclusiones del Capítulo 3 de esta tesis.

Así, el Capítulo 1 nos aporta la comprensión de lo que es un sistema con “más normas” para la integridad política. Pero, efectivamente, ¿ese sistema comprensivo, amplio, afecta a la integridad política, de acuerdo con la corrupción percibida? A esta pregunta nos contesta el Capítulo 2.

## II. Conclusiones parciales del Capítulo 2

En el Capítulo 2 de esta tesis, de acuerdo con ese parámetro de totalidad, larga amplitud normativa de un sistema anticorrupción política, es decir, extenso, profundo e interactivo, conocemos las herramientas institucionales que los países manejan contra los factores de deslegitimación, especialmente la corrupción política y los comparamos entre sí.

La primera conclusión es que los sistemas de la región tienen, en media, una baja capacidad de actuación, es decir, baja extensión, profundidad e interacción. Aunque, en su mayoría, los países afectados por el caso Odebrecht han expandido sus sistemas, creado más normas regulatorias relacionadas a la corrupción política y profundizado sus sanciones, como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, todavía son países con sistemas de baja o media capacidad.

En una escala de 0 a 4, ninguno de los países disfruta de un sistema de alta capacidad (3 o 4). Chile (2,946), Colombia (2,756), Brasil (2,637) y Argentina (2,625), en este orden, cuentan con sistemas de media-alta capacidad; mientras que Ecuador (2,286), Perú (2,262) y Bolivia tienen sistemas de media-baja capacidad. Uruguay (1,720), Paraguay (1,667) y Venezuela (1,524) disponen de sistemas de baja capacidad.

Cruzando esos indicadores cualitativos ordinales con los indicadores de corrupción percibida de la región analizados anualmente por Transparencia Internacional, es posible lanzar reflexiones sobre las relaciones entre la capacidad de los sistemas regulatorios de financiación de la política y control de la corrupción de los países planteados y el nivel de corrupción percibida experimentado en cada uno.

Por lo tanto, de acuerdo con ese análisis microcomparativo fue posible contestar la cuestión clave de esa investigación, recalcándola: ¿una regulación comprensiva sobre financiación política y control de la corrupción lleva a un sistema político más íntegro y fiable? En otras palabras, ¿más normas resuelven el problema de la corrupción política en la región?

La respuesta a la pregunta central de esta investigación es que no, más regulaciones no llevan, necesariamente, a un sistema político más íntegro y fiable. En otras palabras, más normas no resuelven, aisladamente, el problema de la corrupción política en la región, de acuerdo con la corrupción percibida

Aunque se forme una línea de tendencia que reconoce la importancia de regulaciones extensas, profundas e interactivas para impactar la corrupción percibida,

no hay una correlación de dependencia fuerte entre la capacidad normativa de esos sistemas y el índice de percepción de corrupción para los valores de muestra presentados.

No obstante la línea de tendencia que envuelve casi todos los países de la región, hay dos claros *outliers*, Chile y Uruguay, que revelan que hay otros elementos, más allá de las normas de los sistemas de financiación política y control de la corrupción, esenciales para impactar en la integridad política.

No podríamos quedarnos solo en la indagación clave de esa investigación, pues haría falta extenderla para plantear soluciones. Como la pregunta de investigación fue contestada negativamente, es necesario un complemento investigativo, es decir, como más normas no son suficientes para que los sistemas garanticen más integridad política, ¿qué otros elementos deberían ser integrados en los sistemas planteados?

Las respuestas y conclusiones de esta tesis, relacionadas a este complemento investigativo, están desarrolladas en parte en el Capítulo 2 y en parte en el Capítulo 3 de esta tesis. Así, el análisis microcomparativo nos obligó a investigar a fondo la realidad chilena y uruguaya para entender que otros elementos impactan en la construcción de un ambiente de integridad política en esos países, extensibles a los demás.

El caso chileno nos enseña que, aunque disponga de un sistema normativo de media-alta capacidad, en realidad el más extenso y profundo de la región, esas herramientas institucionales son potencializadas por actores institucionales que las manejan, es decir, órganos públicos de control, que realizan *accountability* horizontal, históricamente funcionales e independientes. Estos rasgos de sus órganos públicos de control, especialmente su Controlaría, permiten concluir que se trata de un elemento esencial para fomentar un ambiente de integridad política en el país, perfectamente extensible a los vecinos.

El caso uruguayo es aún más extraordinario. Aunque no disponga de un sistema de alta capacidad, en realidad tiene un sistema de baja capacidad, disfruta de uno de los mejores niveles de corrupción percibida en la región. La literatura apunta dos elementos que generan ese impacto en la integridad política uruguaya: un sistema electoral y partidista históricamente establecido de alta competitividad y una clase media altamente educada, con baja tolerancia a la corrupción y al particularismo. Esos elementos, pues, son destacables para la realidad de Uruguay y también son extensibles a los demás países.

Así, el Capítulo 2 nos permite concluir que, para la región, un diseño institucional regulatorio de la financiación de la política de control de la corrupción de alta capacidad importa, pero que hay elementos extranormativos igualmente importantes que afectan a las estrategias corruptivas y, por consiguiente, a la corrupción percibida.

Los casos chileno y uruguayo mostraron que, al lado de un buen diseño regulatorio, la ciudadanía con capacidad crítica, la competitividad electoral y los órganos anticorrupción independientes y funcionales tienen un fuerte peso sobre la corrupción percibida. Sin embargo, la literatura apunta más elementos adaptables al contexto regional, que reunimos en el Capítulo 3 de esa tesis.

### **III. Conclusiones parciales del Capítulo 3**

En el capítulo 3 consolidamos las lecciones de los capítulos anteriores y formamos lo que consideramos el diseño regulatorio más adecuado para la región, al lado de otros elementos extranormativos. En este apartado hay conclusiones parciales y propuestas para los problemas de deslegitimación planteados en el capítulo inicial de esta tesis.

La acción política, las campañas, la rutina partidaria y la difusión del mensaje político cuestan dinero de una manera creciente. Los recursos deben ser obtenidos y aplicados de alguna forma para hacer frente a tales costes, así que la financiación de la política es una necesidad inamovible y, además, un problema de difícil ecuación sobre el cual están justificados los esfuerzos reformadores para tornar los sistemas de regulación y gobernanzas más eficientes. Ese estado de cosas ha infligido una fuerte crisis institucional que solo puede ser arreglada por herramientas institucionales. Así, planteamos un abordaje compuesto por instituciones o, mejor, por una arquitectónica de sistemas institucionales internos, externos que cooperan entre sí y de roles a ser desempeñados por actores institucionales de las más distintas naturalezas.

De acuerdo con la literatura aportada en el capítulo, concluimos con la necesidad de establecer una superestructura de integridad política desde una importante voluntad política de prevenir y combatir la corrupción; los sistemas electorales y de partidos que fomenten transparencia, integridad, igualdad de oportunidades y competitividad; las instituciones diseñadas y ajustadas para el propósito de garantizar integridad política antes, durante y después de los gobiernos; los sistemas de cooperación transnacional de

lucha contra corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial; un parlamento activo en la promoción de la buena gobernanza y combate contra la corrupción; los partidos políticos comprometidos con la lucha contra la corrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente, imparcial e involucrado en la lucha anticorrupción; un sistema de defensa de garantías y derechos transindividuales, tales como fiscalías o defensorías del pueblo, frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central de lucha contra la corrupción independiente y funcional; medios de comunicación independientes e involucrados en la lucha contra la corrupción; una ciudadanía activa e intolerante con la corrupción y un sector empresarial que se disponga a actuar con honestidad.

Así, de acuerdo con la pregunta de investigación y los objetivos propuestos, erigimos una superestructura regional de integridad política, compuesta por subsistemas nacionales cooperativos, que contengan infraestructuras regulatorias de financiación privada de la política y de control de la corrupción política de alta capacidad, holísticas y que contemplen situaciones desde antes de las elecciones hasta después de los gobiernos electos, con órganos públicos funcionales e independientes encargados de esos temas, todo bajo un sistema electoral de alta competitividad.

Concluimos que el primero paso para la edificación de una superestructura regional de integridad política pasa por la expresa constitucionalización de ese ideal en las constituciones de la región y por la creación de un transconstitucionalismo regional cooperativo y dialógico, como alternativa para la uniformización y maximización de la efectividad de la integridad política en la región.

Por lo que se refiere al plan infraconstitucional, concluimos, además, con la necesidad de establecer un diseño regulatorio mínimamente funcional para atacar a los factores de deslegitimación política en la región, creando mecanismos y herramientas institucionales de igualdad y competitividad electorales, de control de la financiación privada, de responsabilización y sanción de la corrupción política y de la corrupción transnacional, de enfrentamiento a la delincuencia organizada, de *whistleblowing*, contratación pública, de regulación de conflicto de intereses antes y después de los gobiernos y de evolución patrimonial de los agentes públicos.

Sin embargo, nuestras conclusiones y propuestas no paran ahí. Hace falta ocuparse de quienes manejen esa superestructura regional de integridad política. Establecer buenas reglas no es suficiente si sus destinatarios, intérpretes y aplicadores no actúan con disposición para legitimarlas y hacerlas efectivas. Así, los sistemas institucionales

necesitan de actores institucionales dispuestos a ensalzarlos, respetarlos, manejarlos y cooperaren entre sí.

Así que, al lado del diseño regulatorio institucional, concluimos también, en el Capítulo 3, con la necesidad de establecer roles específicos a actores institucionales claves, conectados a la superestructura de integridad política. Ese planteamiento se deriva del hecho de que involucrar los destinatarios, intérpretes y aplicadores del marco jurídico es algo esencial para que no se convierta en *flatus vocis*, así que es esencial establecer las posturas que les son esperables. Concluimos, así, con la inevitabilidad de ese camino pues, para la inmunización de la integridad política de la influencia perniciosa del dinero, es esencial el involucramiento y la participación de esos actores institucionales, es decir, los gobiernos, las burocracias, las empresas, los medios de comunicación, los partidos políticos, las entidades no gubernamentales que se dedican al tema y, sustancialmente, la ciudadanía.

Para empezar, concluimos con la esencialidad del establecimiento de gobiernos y burocracias con matices neoweberianos para la región, con unas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada uno, para evitar fenómenos de isomorfismos. La región necesita de burocracias neoweberianas para la recuperación del espíritu público, la institución de nuevos valores públicos, más participación ciudadana en todas las fases del ciclo de las políticas públicas y órganos de control anticorrupción verdaderamente independientes y funcionales, como estrategia de institucionalización e inmunización de los procesos de toma de decisiones de interés público.

En el caso de que la agenda neogerencial sea insuperable, aun así, se puede equilibrar los valores de empresa con valores neopúblicos, es decir, asentar valores públicos básicos y, después, edificar sobre esa base valores eficientistas neogerenciales. En todo caso, es esencial implantar una administración relacional, fomentando la participación ciudadana, la transparencia, invirtiendo en tecnología y capacitación técnica de funcionarios públicos para que puedan integrarse en la superestructura de integridad política.

Por todo esto, concluimos que el Estado, los gobiernos y sus burocracias pueden contribuir para la edificación de una superestructura de la integridad, sin embargo, son con esas últimas, las burocracias, con las que más fácilmente se llegará a resultados más tangibles.

Otro actor cuyo involucramiento en la superestructura es esencial son los partidos políticos, pues son las antecámaras de los gobiernos y los mediadores de las demandas sociales en las democracias representativas.

Concluimos que los partidos políticos juegan un papel central en la recuperación de la confianza en el sistema político. Así que se propone recuperar la confianza en el sistema político a partir de los partidos políticos, desde cambios interiores, en sus estructuras internas, promoviéndose una espiral de transparencia – integridad – ejemplaridad – confianza. Por lo tanto, concluimos que los partidos más transparentes e íntegros son más predecibles. Las organizaciones más predecibles, consecuentemente, son más confiables y, así, más imitables y ejemplos a ser seguidos. Con partidos ejemplares, tendremos organizaciones que impactan positivamente su círculo de influencia, produciendo, en escala, más confianza en el sistema político.

Otros dos actores esenciales a la superestructura de integridad son los operadores económicos y los medios de comunicación que conforman, respectivamente, poderes económicos y mediáticos que interactúan con los poderes políticos.

En la experiencia regional vimos que algunas corporaciones privadas desarrollaron complejas redes corruptivas que afectaron con profundidad el sistema político de la región. Aunque los operadores económicos pueden promover incidencia política en defensa de sus intereses, participar de la administración y de la prestación de servicios públicos, lo que se busca es estructurar un sistema contra estrategias de corrupción y captura del sistema público, para que no funcione de acuerdo con los propósitos de los poderes económicos, sino conforme al interés general.

Concluimos con la necesidad de discriminar a los operadores perniciosos que burlan la competencia para obtener beneficios en perjuicio del interés general de las corporaciones que manejan estrategias de negocios lícitas que contribuyen con los gobiernos en la edificación de valores públicos. El libre mercado es un mecanismo de coordinación, sin embargo, por su propia naturaleza, carece de una autoridad que defina sus metas, establezca los medios para alcanzarlas y una definición de objetivos, que van siendo definidos por los competidores durante el proceso competitivo. Ese mecanismo es imperfecto precisamente porque no considera valores públicos como la libertad, la justicia o la probidad.

Más específicamente sobre los poderes mediáticos de la región, marcados por la concentración de propiedad y mezclados con los poderes económicos y políticos, también sufren una crisis de dependencia y se han servido de mecanismos de factores

de deslegitimación política. En otras palabras, han servido no como herramienta de información, de crítica, de concientización política y liberación, sino de manipulación y desequilibrio de oportunidades electorales.

Así que concluimos que la superestructura de integridad política debe involucrar a los operadores económicos e incentivar una gobernanza corporativa basada en valores de integridad y de rechazo al capitalismo clientelar. Los medios de comunicación, a su vez, deben declinar servir de herramienta a abusos de poder mediático, actuando por medio de la buena fe, la lealtad y el pluralismo para seguir como auténticos instrumentos de mediación democrática.

Concluimos, además, que el último y más importante actor institucional es el ciudadano. Él es el más importante porque es precisamente el agente capaz de prender los motores necesarios para movilizar los cambios en la región. La voluntad política, elemento esencial en la construcción de la superestructura de integridad política, nace, precisamente, de un rechazo ciudadano del estado de cosas actual y la consiguiente elección por el cambio.

Sin embargo, para comprender la necesidad de cambio y enterarse de su poder de transformación, el ciudadano necesita liberarse de su condición de cliente o espectador político pasivo y convertirse en un agente activo, que ejercita sus derechos políticos de participación hacia los cambios necesarios. Para ello, concluimos que es esencial una “política de educación política” que empiece por hacer que la sociedad, preferentemente desde un enfoque en los más jóvenes, entienda, como mínimo, los conceptos básicos de los sistemas políticos, las funciones de los poderes y de las organizaciones políticas, la imprescindibilidad del régimen democrático y las consecuencias perversas de la corrupción.

Finalmente, como última conclusión parcial, por lo que se refiere al acercamiento de los países para un combate concertado contra la corrupción política, concluimos que la mejor estrategia no es la integración regional, sino un sistema puntual, de propósito específico, de gobernanza transnacional anticorrupción política.

La timidez del MERCOSUR y el retumbante fracaso de la UNASUR revelan las dificultades de establecer un plan de integración macro en la región. Sin embargo, la necesidad de enfrentar la corrupción política transnacional no puede esperar la superación del paradigma aislacionista por un modelo integracionista.

Así que, adoptando una postura realista por lo que se refiere al paradigma de la integración regional en un plan macro, los acercamientos entre los países para la lucha

contra la corrupción política transnacional deben buscar otro camino. Así que planteamos un acercamiento específico, una integración con propósitos específicos, especialmente liderado por los órganos independientes con potestad para la lucha contra la corrupción como autoridades centrales de cooperación.

Esa gobernanza transnacional anticorrupción política aquí propuesta consiste en, primero, uniformizar los sistemas, poniendo este procedimiento como factor de seguimiento del MESICICC. Segundo, establecer órganos operativos de combate contra la corrupción como autoridades centrales en materia de cooperación internacional, con posibilidad de cambio directo de informaciones entre ellos. Tercero, facilitar y estimular la creación de Equipos Conjuntos de Investigación para recoger y compartir pruebas. Cuarto, instaurar medidas de transrestauración de daños y decomisos de bienes entre los países defraudados cooperantes en las investigaciones.

Ahora como un epílogo global de esta investigación, concluimos que el establecimiento de una superestructura sudamericana de integridad política, desde una arquitectónica de sistemas internos y transnacionales, es la solución institucional para la desafección política, la desesperanza con la democracia, el encrespamiento social y el alto grado de corrupción percibida en la región.

El estado actual de desinstitucionalización genera un ambiente propicio al clientelismo y a decisiones impopulares y produce, en consecuencia, crisis de confianza, que engendran una baja calidad democrática.

Además, los países analizados, como se ha visto, tras los escándalos de corrupción política, están pasando por una tendencia de hiperlegislación reactiva sobre control de la corrupción, sin embargo, también como se ha visto, sin sistematización de esas normas y sin otros elementos que se revelaran importantes complementos a esta ordenación normativa. Además, al lado de la referida superproducción legislativa anticorrupción, hace falta establecerse los roles de los actores institucionales.

Sin embargo, una superestructura sudamericana de integridad política, tal como se ha planteado, con plena participación de los actores institucionales logrará que promueva un modelo de financiación fiable, garantice equilibrio en la competencia electoral e inmune los procesos políticos y decisorios de gobierno de la influencia indebida. Como resultado, se restablecerá la confianza en esos procesos y se devolverá el político al centro orbital del mundo de la política, con un impacto positivo en la calidad democrática.

Reconocemos que la edificación de esa estructura, nacida de la voluntad ciudadana por los cambios, es un camino arduo, largo, quizás transgeneracional, sin embargo, no hay soluciones sencillas para una cuestión tan lejana, compleja y enraizada como la corrupción política sudamericana.

Como últimas palabras, recordamos que la corrupción es una forma de opresión, así que luchar contra la corrupción es luchar contra la opresión, es luchar por libertad, una lucha que está supuesta en la historia sudamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Juan Manuel. *Democracia y derechos en el sistema interamericano de derechos humanos*. En *Cuestiones constitucionales*, n. 30, p. 3-23, 2014.
- ALCÁNTARA, Manuel; BUQUET, Daniel; TAGINA, María Luisa (Ed.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- ALMEIDA, Carlos Ferreira de; CARVALHO, Jorge Morais. *Introdução ao direito comparado*. Coimbra: Almeida, 2013.
- ALONSO, José Antonio y MULAS-GRANADOS, Carlos. *Corrupción, cohesión social y desarrollo: el caso de Iberoamérica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2011.
- ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Causas y consecuencias de la corrupción: una revisión de la literatura*. *Corrupción, cohesión social y desarrollo: El caso de Iberoamérica*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico*. En *Revista de Economía Aplicada*, vol. 19, no 55, p. 5-32, 2011.
- ANNAN, Kofi A.; ZEDILLO, E.; AHTISAARI, M.; ALBRIGHT, M. H.; ARBOUR, L.; HELGESEN, V.; WIRAJUDA, H. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security, 2012
- APAZA, Carmen R.; CHANG, Yongjin (Ed.). *Whistleblowing in the World: Government Policy, Mass Media and the Law*. Berlin: Springer, 2017.
- ARANHA, Ana Luiza Melo. *Accountability, corruption and local government: Mapping the control steps*. En *Brazilian Political Science Review*, vol. 11, no 2, 2017.
- ARANTES, R. B. *Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público*. En LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago MQ. *Democracia, instituciones de control y justicia bajo la óptica del pluralismo estatal*. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.
- ARCHENTI, Nélica; TULA, María Inés. *Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador*. *América Latina Hoy*, n. 66, p. 47-68, 2014.
- ARDITI, Benjamin. *El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?* En *Ciências Sociais Unisinos*, v. 45, n. 3, p. 232-246, 2009.

- ARIÑO, Gaspar Ortiz. *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: Ediciones Cinca, 2009.
- ÁVILA, Alfonso Del Palacio. *El desarrollo moderno de la filosofía de la ciencia (1890-2000)*. En *Revista Crítica*, v. 44, n. 132, p. 101-104, 2012.
- AVRITZER, L.; MARONA, M. *A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira*. En *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 60, n° 2, p. 359-393, 2017.
- BAQUERO, Marcello; VASCONCELOS, Camila de. *Crise de representação política, o surgimento da antipolítica e os movimentos apartidarismo no Brasil*. En *Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política-COMPOLÍTICA*, 2013.
- BARAGLI, Néstor. *La Convención Interamericana contra la Corrupción como instrumento de cooperación entre los Estados*. En *La Trama*, n. 44, 2015.
- BARREIRO, Daniel Amoedo. *Los Sistemas Informáticos de Detección de Malas Prácticas, Herramientas Esenciales para la Prevención de la Corrupción*. En *Revista internacional de transparencia e integridad*, n. 6, p. 12, 2018.
- BARRETO, Lauro. *Escrúpulo e poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras*. São Paulo: Edipro, 1995.
- BARTLETT, Jamie. *The people vs tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. New York: Random House, 2018.
- BEGOVIC, Boris. *Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias*. En *Centro para la apertura y el desarrollo de América Latina*, v. 26, 2005.
- BELLVER, Ana. *Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 38, p. 5-48, 2007.
- BERG, Chris; DAVIDSON, Sinclair; POTTS, Jason. *Blockchains industrialise trust*. Disponible en SSRN 3074070, 2017.
- BIRKETT, Shelton; FONTECILLA, Tobias. *Odebrecht Pandora's Box Opened: An Analysis of the Structure and Impact of Transnational Corruption in Latin America*. Washington: Concil on Hemispheric Affairs Edition, 2017.
- BLAKE, Charles H.; MORRIS, Stephen D. (Ed.). *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburg: University of Pittsburgh Pre, 2009.
- BLOK, Marcella. *A nova Lei Anticorrupção e o compliance*. En *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais*, São Paulo: Revistados Tribunais, ano, v. 17, p. 263-318, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto; ARIELLA, Aureli y SANTILLÁN, José Florencio Fernández. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política: Antología*. Ciudad de México: Fondo Cultura Económica, 2014.
- BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional*. En *Revista de Economía Institucional*, v. 11, n. 21, p. 45-72, 2009.

- BOHOSLAVSKY, Ernesto; BOISARD, Stéphane. *Derechas nuevas, viejas y renovadas: presentación de la problemática*. En Revista Nuevo Mundo Mundo Nuevo, 2017.
- BOLIO, Francisco José Paoli. *Constitucionalización de los Partidos Políticos en América Latina*. En Derecho & Sociedad, n. 18, p. 225-236, 2002.
- BONILLA, Adrián; ORTIZ, María Salvadora. *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial*. Buenos Aires: FLACSO, 2013.
- BORGES, José Souto Maior. *Curso de direito comunitário: instituições de direito comunitário comparado: União Europeia e Mercosul*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.
- BRESSER, L. *El asalto al Estado y neoliberalismo*. En Revista Nueva Sociedad, n. 221, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Ciudadanía y res publica: La aparición de los derechos republicanos*. En Revista Instituciones y Desarrollo, v. 8, n. 9, 2001.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. En Revista do Serviço Público, 47(1), 1996.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. *Sobre el inicio del constitucionalismo en América hispana en 1811, antes de la sanción de la Constitución de Cádiz de 1812*. En Pensamiento Constitucional, v. 17, n. 17, p. 45-78, 2012.
- BROCHADO, Mariá. *Ética e as relações entre Estado, Política e Cidadania*. En Cadernos da Escola do Legislativo, v. 12, n. 19, p. 57-82, 2019.
- BUSCAGLIA, Edgardo; GONZÁLEZ-RUIZ, Samuel; PRIETO PALMA, César. *Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: Mejores prácticas para su combate*. En Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía, Mexico, IJ/UNAM, p. 87-102, 2006.
- BUSTOS, Rafael Gisbert. *Calidad democrática: reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Madrid: Marcial Pons, 2017.
- CAMPS, Victoria. *El gobierno de las emociones*. Barcelona: Herder Editorial, 2012.
- CANALES ALIENDE, J.M; ROMERO TARÍN, A. *Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno*. En Revista Española de Transparencia, n. 5, p. 115–127, 2017.
- CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. São Paulo: Edipro, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *“Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional*. Coimbra: Almedina, 2006.
- CANTAMUTTO, Francisco. *¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina*. En RELACSO, n. 2, 2013.

- CANTO CHAC, Manuel. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo*. En *Política y cultura*, n. 30, p. 9-37, 2008.
- CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián. *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca: Ratio Legis, 2000.
- CAPERS; WEISSMAN. *Information Cr n° 16-643 (RJD) (T.18, U.S.Cc, §§371 and 3551 et seq), USA x ODEBRECHT SA, F.#2016R00709*, 2017.
- CARRASCO, Sansón. *Contra el capitalismo clientelar*. Madrid: Península, 2017.
- CASTELLANI, Ana. *Lobbies y puertas giratorias: Los riesgos de la captura de la decisión pública*. En *Nueva Sociedad*, n. 276, p. 48-61, 2018.
- CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES “GILBERTO BOSQUES”. *Las Agencias Anticorrupción en el Derecho Comparado*. Ciudad de México: Documentos de Información y Análisis, 2012.
- CERBINO, Mauro; RICHERO, Alicia (Ed.). *Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet*. Buenos Aires: Flacso, 2017.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*. São Paulo: Unesp, 2004.
- CHAVARRÍA, Silvia Cedillo. *Conflicto de intereses y corrupción política en el Poder Legislativo*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 3, n. 15, 2016.
- CHEDLER, Andreas. *Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral*. En *Estudios Políticos*, n. 24, p. 137-156, 2004.
- CHIU, Iris HY; DONOVAN, Anna. *A new milestone in corporate regulation: procedural legalisation, standards of transnational corporate behaviour and lessons from financial regulation and anti-bribery regulation*. En *Journal of Corporate Law Studies*, v. 17, n. 2, p. 427-467, 2017.
- CLAVIJO, Camilo Jave. *Criminal compliance en el derecho penal peruano*. En *Derecho PUCP*, n. 73, 2014.
- COPPEDGE, Michael et al. *V-Dem codebook*, v8. Gothenburg: Institute Working Paper, Political Science Department, Gotemburgo: Univ. of Gothenburg, 2018.
- CORZO, Susana. *El clientelismo político como intercambio*. Documento de trabajo núm. 206, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2002.
- COSTA, José María. *Ciudadanía y medios, aliados para la “primavera de la transparencia”*. En *Cahiers des Amériques latines*, n. 90, p. 103-120, 2019.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. En *Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia*, n. 7, 2009.
- CRANE, Daniel A. *Debunking Humphrey's Executor*. En *Wash. L. Rev.*, v. 83, p. 1835, 2014.
- CRESSEY, Donald R. *The differential association theory and compulsive crimes*. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, v. 45, n. 1, p. 29-40, 1954.
- CRUZ BLANCA, María José. *La corrupción pública en la actividad electoral. Delitos que integran la corrupción pública electoral versus delitos cometidos por particulares contra la actividad pública electoral*. En *Revista Electrónica de*

- Ciencia Penal y Criminología (en línea), n. 20-33, 2018. Disponible en <<http://criminet.ugr.es/recpc/20/recpc20-33.pdf> ISSN 1695-0194>. Acceso el 29/12/2019.
- CRUZ, Leonardo di Paula Gomes. *A importância da implantação dos programas de compliance nos partidos políticos*. En Revista de Estudos Eleitorais, vol. 2, n. 4, 2018.
- DA FONTE, Eduardo Côrtes. *Gerenciamento de Riscos: uma comparação entre o Guia PMBOK 6ª edição e a ISO 31000: 2018*. En Boletim do Gerenciamento, v. 4, n. 4, p. 22-32, 2019.
- DA SILVA, José Afonso. *Os princípios constitucionais fundamentais*. En Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, v. 6, n. 4, p. 17-22, 1994.
- DABÈNE, Olivier. *La cuarta ola de regionalismo*. En Los desafíos del desarrollo en América Latina, Paris: Institut des Amériques y AFD, p. 64-95, 2014.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2001.
- DANTAS, Humberto et al. *Educação política em parceria: quando princípios se tornam ações*. En Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, ano XI, v. 3, p. 82, 2010.
- DAVENPORT, Thomas H. et al. *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Massachusetts: Harvard Business Press, 1998.
- DAVIES, William. *The age of post-truth politics*. En The New York Times, v. 24, 2016.
- DE ALMEIDA MINAHIM, Maria Auxiliadora; SPÍNOLA, Luíza Moura Costa. *O Whistleblowing como meio de Obtenção de Prova no Direito Processual Penal Brasileiro*. En Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 21, n. 1, 2020.
- DE LA MATA BARRANCO, Norberto Javier. *La lucha contra la corrupción política*. in Revista electrónica de ciencia penal y criminología, n. 18, 2016.
- DE LA ROSA, Godofredo Vidal. *Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna*. En Argumentos (México, DF), v. 23, n. 62, p. 177-199, 2010.
- DE MELLO MASSIMINO, Daniel. *Reflexões Sobre democracia líquida e sua fundamentação no plano das teorias democráticas*. En Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 17, n. 2, p. 375-400, 2017.
- DE MELLO, Celso A. B. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DE SOUZA LIMA, Pedro Henrique Mendes et al. *Compliance e seus Reflexos nos Direitos Eleitorais*. En Congresso Nacional de Direito Empresarial da Toledo Prudente, 2018.
- DEL CASTILLO, Pilar; ZOVATTO, Daniel (Ed.). *La financiación de la política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- DELLA PORTA, D. *Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles*. En Crime, Law & Social Change, 42, p. 35–60, 2004.
- DELLA PORTA, Donatella. *Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles*. En Crime, Law & Social Change, 42, p. 35-60, 2004.

- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*. En *Political studies*, v. 45, n. 3, p. 516-538, 1997.
- DÍAZ-MAROTO, Julio (et al.). *Corrupción en las transacciones comerciales internacionales*. En *EUNOMÍA*. Revista en Cultura de la Legalidad, n. 14, p. 310-321, 2018.
- DUTRA, Deo Campos. *Método(s) em direito comparado*. Curitiba: Revista da Faculdade de Direito UFPR, v.61, n. 3, p. 189-212, 2016.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de cultura económica, 2002.
- ELLIOTT, Kimberly Ann (ed.). *Corruption and the global economy*. Whashington: Peterson Institute, 1997.
- EMMERICH, G. *Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana*. En *Revista Polis*, v. 2, n. 4, p. 67-90, 2004.
- FELIÚ, Pedro. *Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción: el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer*. En *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 38, n. 2, p. 181-206, 2018.
- FERNÁNDEZ, Alejandro De Araoz; ACEBO, Gómez. *La regulación de la denuncia de infracciones y delitos contra la integridad de los mercados de valores: el nuevo marco legal del whistleblowing*. En *Revista de derecho bancario y bursátil*, v. 36, n. 146, p. 13-62, 2017.
- FERRAJOLI, Luigi *et al.* *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014.
- FERRARO AGUSTÍN, E. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.
- FERRARO, Agustín (Ed.). *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2007.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- FIGUEIREDO, Vinicius. *Kant & A Crítica da Razão Pura*. São paulo: Jorge Zahar, 2009.
- FLORINI, A. *Does the invisible hand need a transparent glove? The Politics of Transparency. A paper presented in The World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington, June, 1999. Disponible en <[https://ink.library.smu.edu.sg/soas\\_research/2092/](https://ink.library.smu.edu.sg/soas_research/2092/)>, acceso en 19/12/2019.
- FREDERIC, Sabina. *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.
- FREITAS, Juliana Rodrigues; ALARCON, Anderson; BARCELOS, Guilherme. *O Direito Eleitoral em Tempos de Fake News: O Que é Isto, um Fato Sabidamente Inverídico?*. En *Percurso*, v. 2, n. 25, p. 241-256, 2018.

- FREIXES, Teresa Sanjuán; ROVIRA, Antonio Viñas. *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento Europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- FUKUYAMA, Francis. *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B, 2004.
- GALEANO, Eduardo. *Las venas abiertas de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2004.
- GALVÁN, Camila; VALENZUELA, Esteban Van Treek. *Nivel de Presicracia en los Sistemas Presidencialistas Sudamericanos 1990–2010*. En *Revista Encrucijada Americana*, v. 9, n.1, p. 71-101, 2017.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge; SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, 2008.
- GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge. *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Madrid: Ed. Debate, 2014.
- GARAY-SALAMANCA, Luis Jorge; SALCEDO-ALBARÁN, Eduardo. *Institutional impact of criminal networks in Colombia and Mexico*. En *Revista Crime, Law and Social Change*, v. 57, n. 2, p. 177-194, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas, 2003.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- GARCÍA, Eloy. "Istorie fiorentine de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción". En *Teoría y realidad constitucional*, n. 25, p. 57-67, 2010.
- GARCIA, Emerson. *Abuso de Poder nas Eleições: Meios de Coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- GARCÍA, Fernando Giraldo; ROSANVALLON, Pierre. *Clientelismo, patronazgo y corrupción en Colombia y México*. Barranquilla: Ed. Universidad del Norte, 2019.
- GARCÍA, José Luis Guerrero. *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*. En *Revista de estudios políticos*, n. 70, p. 143-184, 1990.
- GARCÍA, Pablo Mexía; ALONSO, Enrique García. *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Madrid: Aranzadi, 2001.
- GARCÍA, Roberto Jurado. *La teoría democrática de Huntington*. En *Política y cultura*, n. 19, p. 7-24, 2003.
- GARRETT, Elizabeth. *New Voices in Politics: Justice Marshall's Jurisprudence on Law and Politics*. En *Howard LJ*, v. 52, p. 655, 2008.
- GASTELÚM, Mario Zamora. *Dictamen de congruencia patrimonial, una herramienta para el combate a la corrupción*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 9, n. 41, p. 72-79, 2020.

- GARZÓN, Ernesto Valdés. *Acerca del concepto de corrupción*. En Claves de razón práctica, n. 56, p. 26-39, 1995.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: Univ of California Press, 1994.
- GEDDES, Barbara; NETO, Artur Ribeiro. *Institutional sources of corruption in Brazil*. En *Third World Quarterly*, vol. 13, no 4, p. 641-661, 1992.
- GIMENEZ, Fernando Antonio Prado; JÚNIOR, Paulo Hayashi; GRAVE, Paulo Sérgio. *Isomorfismo mimético em estratégia: uma ferramenta para investigação*. En *Revista de Administração Mackenzie (Mackenzie Management Review)*, v. 8, n. 4, 2007.
- GOLDFRANK, Benjamin. *¿De la ciudad a la nación?: la democracia participativa y la izquierda latinoamericana*. En *Nueva Sociedad*, v. 212, p. 53-66, 2007.
- GOMÁ, Javier. *Ejemplaridad pública* (edición conmemorativa con prólogo del autor). Madrid: Taurus, 2010.
- GOMES, Rafael M. (et. al.). *Eficiência, atratividade e dissuasão de acordos de leniência e combate à corrupção: o caso da Operação Lava-Jato*. En Working paper at Economics and Politics Research Group–EPRG. Brasília: Edições Universidade de Brasília, 2018.
- GÓMEZ-GARCÍA, Ignacio. *Los casos Brexit y Trump desde la ingeniería en comunicación social*. En *Razón y Palabra*, v. 21, n. 1\_96, p. 295-319, 2017.
- GRINER, Steven; ZOVATTO, Daniel. *De las normas a las buenas prácticas, el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA, 2011.
- GU, Lion; KROPOTOV, Vladimir; YAROCHKIN, Fyodor. *The Fake News Machine. How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public*. En *Pobrane*, v. 25, 2017.
- GUDIÑO, Alejandro Romero. *Control parlamentario de la fiscalización y agenda para la política de combate a la corrupción*. Ciudad de México: INAP/CEDIP, 2017.
- GUDYNAS, Eduardo. *Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano*. En *Nueva sociedad*, n. 237, p. 128, 2012.
- GUERRERO, José Luis García. *Algunas cuestiones sobre la constitucionalización de los partidos políticos*. En *Revista de estudios políticos*, n. 70, p. 143-184, 1990.
- HABER, Stephen. *Crony capitalism and economic growth in Latin America: Theory and evidence*. Washington: Hoover Institution Press, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Tradução: Flavio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HAKHVERDIAN, Armen; MAYNE, Quinton. *Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach*. En *The Journal of Politics*, v. 74, n. 3, p. 739-750, 2012.
- HAN, Byung-Chul. *Sociedade da transparência*. Barcelona: Herder Editorial, 2017.
- HAN, Byung-Chul. *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder Editorial, 2016.

- HAN, Byung-Chul; BERGÉS, Alfredo. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014,
- HEGADEKATTI, Kartik. *Analysis of Present Day Election Processes vis-a-vis Elections Through Blockchain Technology*. En Munich Personal RePEc Archive, MPRA, Paper no. 82866, 2017.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Political; JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.
- HELLMAN, Joel; KAUFMANN, Daniel. *La captura del Estado en las economías en transición*. En Finanzas y Desarrollo, v. 38, n. 3, p. 31-35, 2001.
- HILL, Lisa y BUCHAN, Bruce. *An Intellectual History of Political Corruption*. Sussex: Palgrave Macmillan, 2014.
- HIRSCHL, Ran. *O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo*. En Revista de Direito Administrativo, v. 251, p. 139-178, 2009.
- HUNEEUS, Carlos. Alain Roquie: *A la sombra de las dictaduras*. La democracia en America Latina. Mensaje, v. 61, n. 615, p. 60-62, 2012.
- HUNTINGTON, Samuel P. et al. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 2006.
- I VALLÈS, Ramón Ragués. *¿Héroes o traidores?: La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal*. En Indret: Revista para el Análisis del Derecho, n. 3, p. 364, 2006.
- IBÁÑEZ, Andrés Perfecto. *Corrupción y estado de derecho: el papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta, 1996
- IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. *Nuevos y viejos problemas en la regulación jurídico-constitucional de partidos políticos en España*. Repertorio bibliográfico (2001-2014). En Teoría y realidad constitucional, v. 35, p. 679-725, 2015.
- IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. Reglamento (UE, Euratom) n. ° 1141/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas [DOUE L 317, de 4-XI-2014]. En AIS: Ars Iuris Salmanticensis, v. 3, n. 1, p. 213-217, 2015.
- INNERARITY, Daniel. *A política em tempos de indignação*. São Paulo: Leya, 2016.
- IVANEGA, Miriam Mabel. *El procedimiento de la licitación pública*. En Derecho PUCP, n. 66, p. 2011.
- IVANOV, Kalin S. *The limits of a global campaign against corruption*. Corruption and development, Springer, p. 28-45, 2007.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. *Cómo prevenir la corrupción. Integridad y transparencia*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2017.
- JIMÉNEZ, C. *Modernización de la justicia en el siglo XXI: la necesidad de una perspectiva de justicia abierta*. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Lima; apud in GEHRING, Hubert (ed.). Partidos Políticos

- en la Era Digital: Conectando la Ciudadanía con la Democracia. Bogotá: KAS, 2015.
- JOHNSTON, Michael. *Fighting systemic corruption: Social foundations for institutional reform*. En *The European Journal of Development Research*, 10.1, p. 85-104, 1998.
- JOHNSTON, Michael. *Votos, Dinero y Buena Política: las reglas básicas del financiamiento político en los Estados Unidos*. En *Estudios Públicos*, v. 79, p. 287, 2000.
- JOHNSTON, Michael. *Corruption, contention and reform: the power of deep democratization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- JOHNSTON, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JÚNIOR, Temístocles Murilo Oliveira; DA COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. *Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas*. En *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 111-138, 2016.
- JUNIOR, Wallace Paiva Martins. *Transparência Administrativa – Publicidade, Motivação e Participação Popular*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- KASAHARA, Yuji; MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina*. En *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, n.49, 2018.
- KAUFMANN, Daniel. *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*. En *Revista Perspectivas*, 2000, vol. 3, no 2, p. 367-387, 2000.
- KEANE, John. *A sociedade civil: Velhas imagens e novas visões*. Lisboa: Temas e Debates, 2001.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KLITGAARD, Rober. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988
- KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.
- KLITGAARD, Robert. *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994.
- KOHLI, Atul. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge university press. 2004.
- KRAUSE, Silvana; LAMEIRÃO, Adriana Paz; PAIVA, Denise. *O antipartidarismo: quem é o eleitor antipartidário*. Brasília: Biblioteca da Justiça Eleitoral, 2016.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. *Corruption and rent-seeking*. En *Public choice*, v. 113, n. 1-2, p. 97-125, 2002.
- LECHUGA PINO, E. *Contexto Constitucional de la lucha contra la corrupción en el Perú*. En *Cuadernos Parlamentarios*. n. 19, 2017.
- LION, Gu; VLADIMIR, Kropotov; FYODOR, Yarochkin. *The Fake News Machine. How Propagandists Abuse the Internet and Manipulate the Public*. En *Trend Micro Incorporated*, 2017.

- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.
- LÓPEZ, Alberto Mario González. *Medios para prevenir los actos de corrupción, las perspectivas desde la Generalitat de Valencia y la Auditoría Superior de la ciudad de México*. En *Revista internacional de transparencia e integridad*, n. 5, p. 3, 2017.
- LÓPEZ, Jaime. *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. El Salvador: Probidad, 2004.
- LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Barcelona: Anthropos Editorial, 2005.
- LUJÁN, David Verón. *Entre la autonomía y la dependencia. Lobby, clientelismo político e idea de estado en los contextos locales chilenos*. En *Polis. Revista Latinoamericana*, n. 48, 2017.
- MACEDO, Carlos Márcio Rissi. *Lavagem de Dinheiro - Análise Crítica das Leis 9.613, de 03 de Março de 1998 e 10.701 de 09 de Julho de 2008*. São Paulo: Juruá, 2008.
- MACHIAVELLI, Niccolò. *El príncipe*. Madrid: Alianza Editorial, 2010 e *Historia de Florencia*. Madrid: Alfaguara, 1979.
- MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- MÁIZ, Ramón. *El clientelismo de partido y la corrupción política*. Madrid: CIS, 2005.
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. *Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?* En *Organicom*, v. 8, n. 14, p. 118/128, 2011.
- MANFRONI, Carlos A.; WERKSMAN, Richard; LAGOS, Enrique. *La convención interamericana contra la corrupción: anotada y comentada*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. En *Sociedad*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, v. 106, 1995.
- MAÑALICH RAFFO, Juan Pablo. *El cohecho como propuesta o aceptación de una donación remuneratoria*. En *Revista de derecho (Valparaíso)*, n. 51, p. 95-122, 2018.
- MAO, Yina; WONG, Chi-Sum; PENG, Kelly Z. *Breaking institutionalized corruption: Is the experience of the Hong Kong Independent Commission against corruption generalizable?* En *Asia Pacific Journal of Management*, v. 30, n. 4, p. 1115-1124, 2013.
- MAQUIAVELO, Nicolau. *História De Florença*. Traducción de Nelson Canabarro, S. Paulo: Musa, 1994.
- MARMELSTEIN, George. *Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial*. En *Direito, complexidade e globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p.3, 2017.
- MAROTO, Manuel Calatayud. *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

- MAROTO, Manuel Calatayud. *El fracaso del control de la financiación de partidos políticos en España: reflexiones sobre la vía penal de regulación*. En *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*. Tirant lo Blanch, p. 827-847, 2017.
- MAROTO, Manuel Calatayud. *Qué hacemos con la financiación de los partidos*. Madrid: Akal, 2013.
- MARRARA, Thiago. *Acordo de leniência na Lei Anticorrupção*. Em *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 6, n. 2, p. 95-113, 2019.
- MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Curso de Ciencia Política de Salvador*. Ciudad del México: Senado de la República, 2018.
- MARTÍN NIETO, Adán Martín; MAROTO, Manuel Calatayud. *Public Compliance: Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, 2015.
- MARTÍNEZ, Edgar Enrique Cárdenas; RAMÍREZ, Juan Manuel Mora. *La corrupción en la contratación estatal colombiana-una aproximación desde el neoinstitucionalismo*. En *Reflexión política*, v. 8, n. 15, 2006.
- MARTÍNEZ, Rubén Dalmau. *El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo*. En *Revista general de derecho público comparado*, n.11, p. 111, 2012.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MASSIEU, José Francisco Ruiz. *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*. Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- MATEOS, José Luis Crespo. *La reciente reforma de la LOREG: una excepcional oportunidad perdida para el cambio de modelo de campaña electoral en España*. En *Anuario de la Facultad de Derecho*, n. 10, 2017.
- MAYORGA, Fernando; CÓRDOVA, Eduardo. *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. En *América Latina-Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra, 2007.
- MEDEIROS, Sérgio Monteiro. *Lei de Improbidade Administrativa - Comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Ed. J de Oliveira, 2003.
- MEDINA, Fábio Osório. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MELESHEVICH, K; SCHAFER, B. *Online Information Laundering: The Role of Social Media*. *Allience for Securing Democracy*. Disponible en <<https://securingdemocracy.gmfus.org/online-information-laundering-the-role-of-social-media/>>, acceso en 14/01/2020.
- MELO, Marcus André. *Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia*. En *Revista Latinoamericana de política comparada*, n. 5, 2011.
- MENDEL, Toby. *Freedom of information: a comparative legal survey*. Paris: Unesco, 2008.

- MENÉNDEZ-CARRIÓN, Amparo. *Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis*. En Serie Sociología/Política No.2, setiembre, 1985.
- MEZA, Germán. *El criminal compliance en los partidos políticos*. En Revista El Derecho – Diario de Doctrina y Jurisprudencia, n. 14.107, 2016.
- MICHELS, Robert. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu, 2008.
- MOCCA, Edgardo. *La política de la antipolítica*. En Revista Maíz, n. 6, 2016.
- MOISÉS, José Álvaro. *A desconfiança nas instituições democráticas*. En Opinião pública, v. 11, n. 1, p. 33-63, 2005.
- MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Ed. Trotta, 2007.
- MONTESQUIEU. *Del Espíritu de Las Leyes*. Madrid: Alianza, 2003.
- MORAES, Germana de Oliveira. *O Constitucionalismo Ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas*. En Revista da Faculdade de Direito (UFC), Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 123-155, 2013.
- MORLOCK, Martin. *Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna*. En Teoría y realidad constitucional, n. 35, p. 183-201, 2015.
- MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- MUÑOZ, Alberto Arenas. *Public compliance: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.
- NETO MARTÍN, Adán., “Financiación ilegal de partidos políticos (arts. 10- 13)”. En Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo. Eurodelitos de corrupción y fraude, n. 3, Cuenca, 2006.
- NEVES, Marcelo. *(Não) Solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões*. En Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 93, p. 201-232, 2014.
- NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo: breves considerações com especial referência à experiência Latino-Americana*. En Direitos Humanos, Democracia e Integração Regional. Rio de Janeiro: Campus, 2011.
- NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- NJAIM, Humberto. *Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina*. En Nueva Sociedad, v. 145, p. 138-147, 1996.
- NOHLEN, Dieter. *Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral*. En Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", n. 10, p. 66-82, 2015.
- NORRIS, Pippa; VAN ES, Andrea Abel (Ed.). *Checkbook elections?: Political finance in comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- NORTH, Douglass C. *A transaction cost theory of politics*. Journal of theoretical politics, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990.

- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. En *Lua nova: revista de cultura e política*, n. 44, p. 27-54, 1998.
- OECD. *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- OECD. *La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público: Líneas directrices de la OCDE y experiencias nacionales*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas of Spain, Madrid, 2005, disponible en <<https://doi.org/10.1787/9788495912220-es>>, acceso en 19/12/2019.
- OFFE, Claus. *How can we trust our fellow citizens*. En *Democracy and Trust*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- OHMAN, Magnus (et al). *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende de. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. En *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 782-788, 2010.
- O'NEIL, Cathy. *Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy*. Portland: Broadway Books, 2016.
- ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE); OFICINA PARA INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y DE DERECHOS HUMANOS (OIDDH). *Informe Final de la Misión de Observación Electoral sobre la elección presidencial en Ucrania en 2004*, Varsovia, 2005.
- PACHANO, Simón. *El ciudadano y el cliente*. En *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n. 9, p. 98-108, 2000.
- PANEBIANCO, Angelo. *Political parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- PARLAMENTO LATINOAMERICANO (et. al.). *Manual de los partidos políticos de América Latina*. Madrid: IRELA Ed., 1997.
- PALMA, Adrián Ortigosa. *Crowdfunding y Financiación de Partidos Políticos*. En *Revista de Derecho Político*, v. 1, n. 104, p. 229-256, 2019.
- PEREDA, Carlos. *Sobre la confianza*, Barcelona: Herder, 2009.
- PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Financing politics: A global view*. En *Journal of Democracy*, v 13, n.4, p. 69-86, 2002.
- PLATÃO. *A República*. Introdução, Tradução e notas: Maria Helena da Rocha Pereira. 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Berlin: Transparency International, 2000.
- POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. *Desconfiança política na América Latina*. En *Revista Opinião Pública*, v. 11, n. 1, p. 64-93, 2005.
- QUIROGA, Harol Alexander Alarcón. *Contratación estatal comparada con Argentina*. En *Novum Jus: Revista Especializada en Sociología Jurídica y Política*, v. 4, n. 1, 2010.

- RAMIÓ, Carles. *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050)*. Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Innovación. Madrid: Tecnos, 2017.
- RAMIÓ, Carles. *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos, 2015.
- RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005.
- REBOLLO, Rafael Vargas. *La polémica en el delito de financiación de partidos políticos: las puertas continúan abiertas*. En *Estudios penales y criminológicos*, v. 38, n. Ext, 2018.
- REBOUÇAS, João Batista Rodrigues. *Abuso de poder econômico no processo eleitoral e o seu instrumento sancionador*. En *Revista Eleitoral Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte*, v. 26, 2012.
- REGO, José Vives. *Partidos políticos y futuro: corrupción, transparencia y responsabilidad en la praxis política*. En *Astrolabio: revista internacional de filosofía*, n. 18, p. 103-109, 2016.
- REHREN, Alfredo. *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Documento de Trabajo, v. 305, 2000.
- REIJERS, Wessel; O'BROLCHÁIN, Fiachra; HAYNES, Paul. *Governance in blockchain technologies & social contract theories*. En *Ledger*, v. 1, p. 134-151, 2016.
- REZENDE, Rafael. *Jair Bolsonaro, Populismo de Derecha y Fin de Ciclo Político*. En *Revista Política Latinoamericana*, n. 7, 2018.
- REZZOAGLI, Bruno Ariel. *La Ubicación Institucional de las Agencias Anticorrupción: Un Debate Vigente*. En *Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, 2015.
- RHODES, R. *The New Governance: Governing without Government*. En *Political Studies*, n° 44, p. 652-667, 1996.
- RHODES, Roderick A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Philadelphia: Open University Press, 1997.
- RIBEIRO JÚNIOR, Antonio Joaquim. *Direito eleitoral e compliance: a adoção do programa de conformidade como solução a crise dos partidos políticos no Brasil*. En *Revista de Estudos Eleitorais*: vol. 2, n. 3, 2018.
- RIVERO, Ricardo Ortega. *La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*. Madrid: INAP, 2012.
- RIVERO, Ricardo Ortega. *Reforma del Estado en América Latina. Las instituciones administrativas como clave del desarrollo*. En FERRARO, Agustín (Ed.). *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2007.
- RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *El derecho fundamental al buen gobierno ya la buena administración de instituciones públicas*. En *Anuario de Derecho Administrativo*, n. 15, 2008.

- RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás; FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004.
- ROSANVALLON, Pierre. *El buen gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2015.
- ROSANVALLON, Pierre. *La democracia del siglo XXI*. En Nueva Sociedad, n. 269, 2017.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno de España, 2001.
- ROTHSCHILD, Emma, Economic Sentiments. *Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- RUBIO, Diego. *La política de la posverdad*. En Política exterior, v. 31, n. 176, p. 58-67, 2017.
- SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *El Poder de la Transparencia: Nueve Derrotas a la Opacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo horizonte: Editora Forum, 2010.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *Teoria da constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- SAMPEDRO, Víctor Blanco. *Públicos y recursos tecnopolíticos. Minorías insatisfechas y diques a la participación*. En Ciber campaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica, p. 11-39, 2011.
- SAMPÓ, Carolina; TRONCOSO, Valeska (Ed.). *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017.
- SANAHUJA, José Antonio. *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2019.
- SÁNCHEZ GIL, I. (trad.). *La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z*. Madrid: INAP/OCDE, 2009.
- SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *Cuestiones relativas a la financiación de los gastos electorales y al desarrollo de la campaña en los medios de comunicación*. En El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos, CEPC, Madrid, 2009.
- SÁNCHEZ, Óscar Muñoz, Óscar. *La Financiación de los Partidos Políticos en España: Ideas para un Debate*. En Revista Española de Derecho Constitucional, n. 99, p. 161-200, 2013.
- SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La igualdad de oportunidades en las competencias electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- SÁNCHEZ, Óscar Muñoz. *La Insuficiente Reforma de la Financiación de los Partidos: la Necesidad de un Cambio de Modelo*. En Revista Española de Derecho Constitucional, n. 101, p. 49-82, 2015.

- SANTANO, Ana Claudia. *Por una democracia inclusiva: respuesta a Óscar Sánchez Muñoz sobre la financiación de los partidos políticos en España*. En Revista general de derecho constitucional, n. 22, 2016.
- SANTOS, Leonardo Augusto de Andrade Cezar (et al). *Compliance e partidos políticos: novo modelo para o combate da corrupção e da captura do estado*. En Corrupção como fenômeno supralegal, Curitiba: Juruá Editora, 2017.
- SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. *Percepções sobre a regulamentação do lobby no Brasil: convergências e divergências*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.
- SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Eleições, dinheiro e democracia*. En Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 8, n. 26, p. 15-38, 2014.
- SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política, dinheiro e o financiamento das eleições*. En Rev. Jurisdição constitucional e política. Rio de Janeiro: Forense, p. 673-700, 2015.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1987.
- SCARROW, Susan E. *Explaining political finance reforms: competition and context*. En Party Politics, v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004.
- SCHIAVI, Pablo. *La Agencia de Compras y Contrataciones del Estado: Un ejemplo de control de contratación pública en el Uruguay*. En Contratación, ordenación del territorio y buena administración. Deputación da Coruña, p. 191-206, 2018.
- SILVA, Marcos Ricardo Cruz da. *Compliance: um estudo de caso sobre a estruturação do sistema de conformidade da Odebrecht S.A.* 2018. 185 f.: il. Dissertação (Mestrado em Administração) - UNIFACS Universidade Salvador, 2018.
- SIMÕES, Antônio José Ferreira. *Unasul: a maturidade da américa do Sul na construção de um mundo multipolar*. En Tensões Mundiais, v. 4, n. 7, p. 260-272, 2008.
- SIMONE, Ariel. *Análisis político-criminal de la Ley del Arrepentido*. En Intercambios, n. 18, 2019.
- SOARES, Antonio Jorge. *O papel da educação no pensamento político de Platão*. Campinas: UNICAMP, 1995.
- SPINOZA, Benedictus de, y DOMÍNGUEZ, Atilano. *Tratado político*. Madrid: Alianza, 1986.
- SULLIVAN, Kathleen M. *Political Money and Freedom of Speech*. En UC Davis L. Rev., v. 30, p. 663, 1996.
- SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; JÚNIOR, Dalbertom Caselato. *O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância*. En Cadernos de Direito Actual, n. 11, p. 173-185, 2019.
- TAPIAS, José Antonio Pérez. *El'homo moralis'y su ciudadanía democrática. A propósito de la corrupción: Democracia y moral en perspectiva antropológica*. En Gazeta de Antropología, v. 11, 1995.
- TERRA, Aline de Miranda Valverde. *Disgorgement of Profits in Brazilian Law*. En HONDIUS, Ewoud; JANSSEN, André (Coords.). Disgorgement of profits: gain-

- base remedies throughout the world. World. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, Springer International, 2015.
- TOURINHO, Rita. *Discricionariedade Administrativa: Ação de Improbidade & controle Principiológico*. Curitiba: Juruá, 2004.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe Global de Corrupción 2004 – Tema Especial: Corrupción Política*. Berlin: Pluto Press, 2004.
- TRIBE, Laurence H. *Diving Citizens United: The Case v. the Controversy*. En *Const. Comment.*, v. 30, p. 463, 2015.
- ULLOA, Félix. *El dinero y la democracia*. Buenos Aires: Editorial Libros en Red, 2004.
- ULLOA, Fernando Cepeda. *Narcotráfico, financiación política y corrupción*. Bogotá: Ecoe Ediciones, 2011.
- URIONA GAMARRA, Katia. *Desafíos de la despatriarcalización en el proceso político boliviano*. En *Tinkazos*, v. 13, n. 28, p. 33-49, 2010.
- URIZAR, Alejandro; OMAÑA, Rebeca; MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde. *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*. Washington: Organization of American States Edition, 2012.
- VALENZUELA, Arturo; VALENZUELA, J. Samuel. *Los orígenes de la democracia: Reflexiones teóricas sobre el case de Chile*. En *Estudios Públicos* n. 12, p. 5-39, 1983.
- VALENZUELA, Esteban. *Chile duro: Presicracia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista*. En *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. Quito, Ecuador: FLACSO, 2007.
- VALLEJOS, Rolando Eugenio Alvarez. VALLEJOS, Rolando Eugenio Alvarez. *A nova política no Chile pós-ditatorial: Passividade cidadã ou clientelismo popular?(1990-1996)*. En *Estudios Ibero-Americanos*, v. 40, n. 1, 2014.
- VALLOTTON, Nicole Stoffel. *Crónica de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: período de sesión de 2001: 2ª parte*. En *Revista de las Cortes Generales*, p. 313-334, 2001.
- VAN BIEZEN, Ingrid et al. *Financing political parties and election campaigns: guidelines*. Council of Europe, 2003.
- VENICE COMMISSION et al. *Guidelines and report on the financing of political parties*. Doc. CDL-INF (2001), v. 8, 2001.
- VERONESE, Alexandre. *A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo*. En *Escritos* (Fundação Casa de Rui Barbosa), v. 3, p. 215-265, 2009.
- VESTRI, Gabriele. *¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica?: un estudio contextual*. En *Estudios de Deusto: revista de la Universidad de Deusto*, v. 63, n. 1, p. 403-422, 2015.
- VILLALPANDO, Waldo Luis. *Crimen organizado transnacional: características de las redes delictivas internacionales*. Buenos Aires: Astrea, 2014.

- VILLORIA, Manuel Mendieta; JIMÉNEZ, Fernando. *¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)*. En *Revista de estudios políticos*, n. 156, p. 13-47, 2012.
- VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos, 2015.
- WILLIAMS, Robert (Ed.). *Party finance and political corruption*. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- WIRTZ, Bernd W.; BIRKMEYER, Steven. *Open government: Origin, development, and conceptual perspectives*. En *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 5, p. 381-396, 2015.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*. Traducción: Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2008.
- ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina*. En *Revista de Derecho Electoral*, no 2, p. 1-40. 2006.
- ZOVATTO, Daniel. *El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática*. En *Revista de Derecho Electoral*, n.25, 2018.
- ZOVATTO, Daniel. *El financiamiento político en América Latina*. En *Revista Studia Politicae*, n.40, 2017.
- ZOVATTO, Daniel. *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. En *Pluralidad y Consenso*, v. 3, n. 13, 2016.

## PERIÓDICOS

- ADN. Santiago: Ibero Americana Radio Chile [2015]. “Cadem: Un 54% dice que gobierno de Bachelet será recordado por Caso Caval por sobre las reformas”. Disponible en <<https://www.adnradio.cl/noticias/politica/cadem-el-54-cree-que-gobierno-sera-recordado-por-el-caso-caval-mas-que-por-las-reformas/20150420/nota/2725713.aspx>>. Acceso el 22/11 /2019.
- CLARÍN. GRUPO CLARÍN [2017]. “Ecuador: detienen y envían a prisión al vicepresidente”. Disponible en <[https://www.clarin.com/mundo/ecuador-detienen-envian-prisionvicepresidente\\_0\\_ryoqyxbnW.html](https://www.clarin.com/mundo/ecuador-detienen-envian-prisionvicepresidente_0_ryoqyxbnW.html)>. Acceso el 05/08/2018.
- EL ECONOMISTA. Ciudad de México: Nacer Global [2017a]. “Financiación de la política: antes y después de Odebrecht”. Disponible en <<http://www.economista.com.ar/2017-05-financiacion-politica-despues-odebrecht/>>. Acceso el 24/03/2019.
- EL ECONOMISTA. Ciudad de México: Nacer Global [2017b]. “La justicia brasileña levanta el bloqueo de bienes de Odebrecht”. Disponible en <https://www.economista.es/legislacion/noticias/8164436/02/17/La-Justicia-brasilena-levanta-el-bloqueo-de-bienes-de-Odebrecht.html>. Acceso el 22/08/2018.

- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017a] “*Los Papeles Secretos del Mayor Escándalo de América*”. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609\\_719210.htm](https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609_719210.htm). Acceso el 20 de diciembre de 2018.
- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017b] “*Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina*”. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703\\_321746.html](https://elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703_321746.html). Acceso el 9/02/2018.
- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017c]. “*CNE archivó investigación sobre campaña Santos 2014 por caso Odebrecht*”. Disponible en <https://www.elpais.com.co/colombia/cne-archivo-investigacion-sobre-campana-santos-2014-por-caso-odebrecht.html>. Acceso el 09/09/2018.
- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2017d]. “*Los vínculos entre Maduro y Odebrecht que aceleraron la huida de la fiscal rebelde de Venezuela*”. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609\\_719210.html](https://elpais.com/internacional/2017/08/19/america/1503172609_719210.html), 20 de agosto de 2017>. Acceso el 30/11/2019.
- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2018]. “*Argentina acuerda con Brasil la entrega de datos sobre el ‘caso Odebrecht’*”. Disponible en [https://elpais.com/internacional/2018/08/04/argentina/1533336545\\_984595.html](https://elpais.com/internacional/2018/08/04/argentina/1533336545_984595.html). Acceso el 11/08/2018.
- EL PAÍS. Madrid: Ediciones El País [2018]. “*El Congreso acelera el estudio de las noticias falsas*”. Disponible en [https://elpais.com/politica/2018/03/18/actualidad/1521397380\\_796523.html](https://elpais.com/politica/2018/03/18/actualidad/1521397380_796523.html). Acceso el 18/11/2019.
- FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo [2016]. “*Odebrecht pagou US \$1 bi em propina em 12 países*”. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1843417-odebrecht-pagou-us-788-milhoes-em-propinas-em-12-paises-dizem-eua.shtml>. Acceso el 22/08/2018.
- GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2016]. “*Odebrecht lucrava 4 milhões a cada 1 milhão pago em propina, diz MP Suíço*”. Disponible en <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/odebrecht-lucrava-4-milhoes-a-cada-1-milhao-pago-em-propina-diz-mp-suico.ghtml>. Acceso el 13/07/2018.
- GLOBO. Rio de Janeiro: Organizações Globo [2017]. “*As revelações de Odebrecht na América Latina*”. Disponible en <http://noblat.oglobo.globo.com/geral/noticia/2017/08/revelacoes-da-odebrecht-na-america-latina.html>. Acceso el 13/07/2018.
- JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019]. “*Cooperação internacional no caso Odebrecht: Peru*” Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacao-internacional-no-caso-odebrecht-peru-29052019>. Acceso el 19/11/2019
- JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019]. “*Cooperação internacional no caso Odebrecht: Venezuela*” Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacao-internacional-no-caso-odebrecht-venezuela-29052019>. Acceso el 19/11/2019.

- JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019a]. “*Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Argentina*”. Disponible en <<https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-argentina-29052019>>. Acceso el 22/03/2019.
- JOTA. São Paulo: Casa Jota [2019b]. “*Cooperación internacional en el caso Odebrecht: Ecuador*”. Disponible en <https://www.jota.info/especiais/cooperacion-internacional-en-el-caso-odebrecht-ecuador-29052019>. Acceso el 30/11/2019.
- LA VANGUARDIA. Barcelona: Grupo Godó [2018] “*Alan García, última víctima del caso Odebrecht en América Latina*”. Disponible en <<https://www.lavanguardia.com/internacional/20190417/461632818119/alan-garcia-odebrechtperu.html>>. Acceso el 30/11/2019.
- QUÉ PASA. Santiago: COPESA [2015]. “Caso Caval: Sebastián Dávalos declaró por casi cuatro horas en calidad de imputado”. Disponible en <<https://www.latercera.com/noticia/caso-caval-sebastian-davalos-declaro-por-casi-cuatro-horas-en-calidad-de-imputado/>>. Acceso el 22/11/2019
- QUÉ PASA. Santiago: COPESA [2015]. “Un negocio Caval”. Disponible en <<http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2015/02/1-16218-9-un-negocio-caval.shtml/>>. Acceso el 22/11/2019.
- ULTIMA HORA. Asunción: EDITORIAL EL PAIS S.A. [2018]. “Corrupción y crímenes transnacionales en la agenda de Pompeo”. Disponible en <<https://www.ultimahora.com/corrupcion-y-crimen-transnacional-agenda-pompeo-paraguay-n2812773.html>>. Acceso el 19/08/2019.

**ANEXO I**

**ÍNDICE DE CUADROS**

## **ANEXO I - ÍNDICE DE CUADROS**

CUADRO 1: PREVISIONES CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES	75
CUADRO 2: PREVISIONES CONSTITUCIONALES DE DERECHO DE LOS PARTIDOS Y SU FINANCIACIÓN	78
CUADRO 3: CONSTITUCIONES ANTICORRUPCIÓN SUDAMERICANAS	81
CUADRO 4: COTEJO ÍNDICE DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2013-2018.	91
CUADRO 5: GRÁFICOS COMPARATIVOS CONFIANZA EN LOS PARTIDOS 2013-2018	93
CUADRO 6: CONFIANZA EN LAS RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y GRUPOS DE INTERESES	94
CUADRO 7: GRÁFICOS COMPARATIVOS CONFIANZA EN LAS RELACIONES ENTRE GOBIERNO Y GRUPOS DE INTERESES 2013-2018	95
CUADRO 8: COTEJO ÍNDICE DE APOYO A LA DEMOCRACIA 2013-2018	96
CUADRO 9: GRÁFICOS COMPARATIVOS APOYO A LA DEMOCRACIA 2013-2018	98
CUADRO 10: COTEJO DE INDEX DE LA INTERNATIONAL TRANSPARENCY 2014-2018	99
CUADRO 11: EVOLUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN PERCIBIDA DOS AÑOS ANTES Y DOS AÑOS DESPUÉS DEL CASO ODEBRECHT	101

CUADRO 12: ESCALA DE CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ANTICORRUPCIÓN	256
CUADRO 13: GRÁFICO DE BARRAS DE LA CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE FINANCIACIÓN POLÍTICA Y ANTICORRUPCIÓN	257
CUADRO 14: CPI TI 2018 DE LOS PAÍSES ESTUDIADOS	258
CUADRO 15: EMPAREJAMIENTO CAPACIDAD NORMATIVA SFP+SACP Y CPI TI	258
CUADRO 16: CORRELACIÓN CAPACIDAD DE LOS SISTEMAS SFP+SACP VS. CPI TI	259

## **ANEXO II**

### **DOCUMENTOS PARA LA OBTENCIÓN DE LA MENCIÓN DE “DOCTORADO INTERNACIONAL**

UNIVERSIDADE DE SALAMANCA

PROGRAMA DE DOUTORADO

ESTADO DE DIREITO E GOVERNANÇA GLOBAL

TESE DOUTORAL

### **CAPTURA E CORRUPÇÃO POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL: FUNDAMENTOS PARA A EDIFICAÇÃO DE UM SISTEMA REGIONAL DE INTEGRIDADE POLÍTICA**

**MARCELO EUGÊNIO FEITOSA ALMEIDA**

Tese Doutoral apresentada para obter o título de Doutor pela Universidade de Salamanca, dirigida pela Profa. Dra. MARÍA MERCEDES IGLESIAS BÁREZ, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca.

**Salamanca | 2020**

## **RESUMO**

A região sul-americana sofre uma recessão institucional que dá origem a fatores de deslegitimação do sistema político, especialmente a desigualdade na competição eleitoral, o abuso de poder econômico e midiático, financiamento político com dinheiro ilícito e corrupção política. Além disso, as constituições da região anunciam, cnicamente, sistemas de integridade política, porém, estão muito distantes da realidade dos processos eleitorais e de suas burocracias clientelistas, o que também contribui para a desconfiança nas instituições da região.

Esse estado de coisas infligiu uma sobreposição de crises, especialmente crises institucionais, que só podem ser corrigidas por soluções institucionais. Assim, esta tese de doutorado visa compreender as complexas relações entre poderes econômicos e poderes políticos e propor um sistema regional de integridade política que funcione antes, durante e depois dos governos.

O sistema regional de integridade política aqui proposto deve imunizar a política de uso nocivo do dinheiro, de acordo com o adequado desenho institucional e demais elementos necessários ao seu bom funcionamento, de acordo com a realidade sul-americana.

## **PALAVRAS CHAVE**

Corrupção. Captura política. Financiamento da democracia. Sistemas de integridade.

## INTRODUÇÃO (tradução ao português)

A despeito da ubiquidade da corrupção no tempo e no espaço, foi apenas nas últimas décadas que seu entendimento baseado em categorias científicas multidisciplinares foi consolidado. A partir de sua abordagem pioneira já com contornos modernos, de Maquiavelo<sup>945</sup>, saltando para a atenção rigorosamente científica da contemporaneidade, a partir dos anos 1970, com obras essenciais de Arnold Heidenheimer<sup>946</sup>, Michel Johnston<sup>947</sup>, Robert Klitgaard<sup>948</sup> e Susan Rose-Ackerman<sup>949</sup>, a natureza da corrupção, os esforços de conceitualização, suas causas, consequências, estudos comparativos, regimes de responsabilização e estratégias de combate têm se aprofundado cada vez mais como um assunto de pesquisa ancorado em métodos cada vez mais consistentes.

Com o desenvolvimento de estudos sobre a corrupção, especialmente na década de 1990, algumas investigações empíricas buscaram explorar as consequências políticas da corrupção. Estudos mostraram que a corrupção corroe a confiança popular nas instituições, distorce a participação política e reduz a legitimação do sistema político.

---

<sup>945</sup>MAQUIAVELO, Niccolò. O príncipe. Madrid: Aliança Editorial, 2010 e História de Florença. Madrid: Alfaguara, 1979.

<sup>946</sup>HEIDENHEIMER, Arnold J. Corrupção Política: Leituras em Análise Comparada. New Brunswick: Transaction Books, 1978. HEIDENHEIMER, Arnold J. e JOHNSTON, Michael. *Corrupção Política: Conceitos e Contextos*. New Brunswick: Editores de Transações. 2009.

<sup>947</sup>KLITGAARD, Robert E. *Controlando a Corrupção*. Berkeley: University of California Press, 1988.

<sup>948</sup>ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corrupção e governos: causas, consequências e reformas*. Madrid: Vinte e um século da Espanha, 2001, p. 181.

<sup>949</sup>JOHNSTON, Michael. *Síndromes da Corrupção : Riqueza, Poder e Democracia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Atualmente, o tema gera profusa curiosidade científica, com inúmeros livros especializados, disciplinas de graduação, programas de pós-graduação com linhas de pesquisa dedicadas ao tema, inúmeras publicações e eventos científicos ao redor do mundo que permitem o acesso às abordagens mais atuais. Essa tendência não poderia ser diferente, uma vez que o interesse na questão é atribuído, em parte, ao consenso de que a corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento local, regional ou mesmo global, o que afeta, particularmente, países que não exibem um padrão razoável de governança.<sup>950</sup>

Nesse contexto, a corrupção, cada vez mais, se apresenta como uma ameaça aos governos, às administrações públicas, à democracia e ao desenvolvimento político, social e econômico dos Estados. Além disso, essa realidade é, de acordo com o que tem sido observado em vários casos específicos de grandes esquemas de corrupção, concomitantemente relevantes para mais de uma ordem jurídica, que, em conjunto, são chamados ao confronto.

Com a internacionalização das operações das grandes corporações, algumas das quais optam por estratégias corruptivas para o incremento de seus negócios, o problema da corrupção torna-se supranacional, de modo que nenhum Estado, isoladamente, conseguirá atacar um fenômeno que é transfronteiriço.

Questões específicas dessa natureza têm sido enfrentadas recentemente no contexto da América do Sul, como ilustrado pela reação institucional ao corruptor modelo de negócio regional praticado pela Odebrecht, empreiteira brasileira que atua em diversos países da região. A empresa reconheceu, por meio de seus executivos, no âmbito dos inquéritos da Operação "Lava Jato", no Brasil, que, entre outras ilegalidades, financiou ilegalmente campanhas eleitorais para promover agendas políticas favoráveis aos seus interesses privados em diversos países da América do Sul, como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela.

O caso ilustra perfeitamente como a corrupção, em suas mais variadas manifestações, ou seja, conflitos de interesse, suborno, tráfico de influências, financiamento ilegal da política, incidência política irregular de grupos corporativos e midiáticos, são, hoje, fenômenos endêmicos que reduzem e apagam os limites necessários que devem existir entre dinheiro, informação e política.

Como resume Ferrajoli, essas relações se concretizam, nem sempre legalmente, através do dinheiro para fazer política e informação; informação para fazer dinheiro e

---

<sup>950</sup> HILL, Lisa y BUCHAN, Bruce. *An Intellectual History of Political Corruption*. Sussex: Palgrave Macmillan, 2014, p.33.

política; e política para fazer dinheiro e informação, num círculo vicioso que tem impacto na confiança nos governos, nas burocracias e no sistema político em geral<sup>951</sup>.

Com base no estudo comparativo sobre democracia e governança em países da América Latina e caribenha, “*The Political Culture of Democracy in the Americas - 2016/17*” da Universidade *Vanderbilt*, impressionam os dados sobre desconfiança nas instituições dos países da América do Sul, especialmente nas nações em que Odebrecht atuou. Uma das pesquisas realizadas foi se, apesar de suas imperfeições, a democracia seria o melhor regime político entre outros. A média de países sul-americanos com a atuação ilícita de "Odebrecht" foi de 58%, enquanto a média dos países da mesma região que não havia, até a data do levantamento, relato de atividade ilícita da empresa, era de 60,8% de crédito no regime democrático.

Também se perguntou até que ponto os grupos pesquisados acreditavam nas eleições de seu país. Comparando-se os resultados médios do grupo de países sul-americanos com e sem a operação ilícita da Odebrecht, eis os resultados alcançados: em países que sofreram com operação ilícita da Odebrecht, 36,4% confiam em eleições; nos países em que não foi detectada operação ilícita de Odebrecht, 48,6% confiam em eleições.

Percebe-se, portanto, um nível de desconfiança institucional que inevitavelmente leva a uma cultura de medo e desafetação política. A cidadania da região está cada vez mais afastada da política, sem esperança com a democracia e assustada diante de crises políticas, econômicas, sociais e de saúde que se sobrepõem. Diante desse estado de coisas, Condorcet adverte que "o medo é a fonte de quase toda a estupidez humana e, acima de tudo, das estupidezes políticas"<sup>952</sup>.

A política serve justamente para a busca de consenso e interesse comum em sociedades cada vez mais complexas. Assim, as regulações relacionadas ao sistema político, que permitem que aqueles que tomam decisões políticas o façam apenas pensando na manutenção do poder e conseguinte enriquecimento, fomentarão o clientelismo e o uso das instituições estatais como patrimônio próprio. Da mesma forma, se essas regulações permitirem relações ocultas e prejudiciais entre poderes econômicos

---

<sup>951</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2014, pp. 30-31.

<sup>952</sup> ROTHSCHILD, Emma, *Economic Sentiments. Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 27.

e políticos, para fins de satisfação de interesses econômicos específicos e enriquecimento próprio, sacrificarão o interesse público. Além disso, se esses marcos legais permitirem que relações familiares ou pessoais guiem as decisões políticas, a política perderá sua razão de ser como ferramenta de deliberação e negociação complexas. Essa são situações em que a política é manchada pela má influência do dinheiro, corrompe-se e deixa de cumprir o papel que deve ocupar funcionalmente na democracia representativa, perdendo a razão de sua existência.<sup>953</sup>

O caso Odebrecht, com sua complexa engenhosidade, dimensão e efeitos na região, é o problema base que motivou essa investigação. Como se viu, é possível estabelecer ao menos uma associação entre a fragilidade dos sistemas de regulação do financiamento privado da política e a má influência do dinheiro nos processos de elaboração e implementação de políticas públicas, em detrimento do interesse público. O desprezo aberto e contínuo dos marcos legais exatamente para aqueles que ocupam cargos públicos aumenta a indignação social e, por sua vez, transforma o estado político em um estado de hostilidade. Isso explica o atual estado de desafetação, desesperança, sobreposições de crises e encrespamento na região, com episódios de violência e até mortes.<sup>954</sup>

Apesar do reconhecimento de que o dinheiro é um componente necessário para a democracia representativa, é necessário um sistema regulatório eficaz de financiamento político para evitar ser usado para capturar a agenda pública, criar desigualdade nas disputas eleitorais, ou que os lobistas exercem influência indevida sobre os representantes, em detrimento do interesse público, corroendo o regime democrático e a confiança no governo e nas instituições, incluindo <sup>955</sup> os partidos políticos.

Em particular, Robert Williams <sup>956</sup> argumenta que, independentemente da organização política e eleitoral de cada sistema político, há um problema comum que é essencial para entender o conceito de corrupção política: como encontrar recursos suficientes para financiar a ação política? Os casos de corrupção mencionados acima, em sistemas com diferentes modelos de financiamento da democracia, demonstram que

---

<sup>953</sup> VILLORIA, Manuel Mendieta; IZQUIERDO, Agustín Sánchez. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 121- 122

<sup>954</sup> SPINOZA, Benedictus de, y DOMÍNGUEZ, Atilano. *Tratado político*. Madrid: Alianza, 1986. p.115.

<sup>955</sup> ULLOA, Félix. *El dinero y la democracia*. Buenos Aires: Editorial Libros en Red, 2004, pp. 19-23.

<sup>956</sup> WILLIAMS, Robert (Ed.). *Party finance and political corruption*. Basingstoke: Macmillan Press, 2000, p. 31.

os poderes econômico e político têm agido em conluio e optado pela não conformidade, no lugar de uma concorrência eleitoral limpa.

Assim, de acordo com o problema base mencionado, o objeto central desta pesquisa são as relações entre poderes econômicos, midiáticas e políticos, o financiamento de políticas privadas e os riscos atuais dessas relações para os processos políticos-eleitorais, pós-eleitorais (com governos em andamento) e mesmo após os governos eleitos. Também lidaremos com os impactos dessas relações sobre a confiança nas instituições, de acordo com os critérios da teoria da democracia moderna, que tem a competitividade nas disputas eleitorais, transparência, impessoalidade republicana, boa governança e, sobretudo, a redução do poder do dinheiro sobre a vontade popular, alguns de seus pressupostos gerais.<sup>957</sup>

É importante ressaltar que buscamos, com esta investigação, compartilhar descobertas, produzir conhecimentos sobre a região e aportar propostas verdadeiramente úteis para a compreensão do fenômeno e na promoção da mudanças. A produção científica sobre corrupção, embora crescente, não tem se refletido, no entanto, na percepção da corrupção, que segue uma tendência de alta, como se sabe<sup>958</sup>, especialmente nos países com baixos níveis de institucionalização, como os países sul-americanos. Quanto mais o fenômeno é compreendido e soluções são propostas, não deveria levar a um declínio da corrupção? Essa robusta produção científica seria desconectada de aspectos que poderiam, de fato, afetar o combate à corrupção?

Essa causalidade não pode ser estabelecida, pois existem outras causas que contribuem para esse resultado, certamente com maior relevância, como a falta de um conceito universalmente aceito de "corrupção" e a falta de vontade política para implementar as soluções propostas pela ciência. No entanto, o fato de que muitas estratégias anticorrupção propostas pela literatura especializada baseiam-se na análise de casos e realidades europeias ou anglo-saxãs, portanto, desconectados de diferentes realidades locais, como o contexto sul-americano, não pode ser ignorado. Além disso, essas propostas tendem a focar em um único aspecto do problema, embora seja uma questão muito complexa.

---

<sup>957</sup>DA ROSA, Godofredo Vidal.. *Teoria democrática. Joseph Schumpeter e síntese moderna*. Argumentos (México, DF), v. 23, n. 62, p. 177-199, 2010, pp. 181-183.

<sup>958</sup>Os dados sobre o aumento da percepção de corrupção na região serão indicados e trabalhados no Capítulo 1.

Nosso objetivo nesta investigação é propor uma proteção institucional para a região para se evitar um novo "caso Odebrecht". No entanto, para não cair em nossa própria crítica, as análises e propostas aqui levantadas estão atentas a esses três aspectos: atuar em um quadro teórico específico sobre o tema da "corrupção", fazer um diagnóstico e apontar estratégias que de acordo com as vicissitudes de uma região específica e desenvolver uma abordagem holística sobre o tema, ou seja, trabalhar a questão de todos os seus ângulos. Vejamos como abordaremos cada um desses três aspectos nesta investigação.

Primeiro, de acordo com o problema base que nos guia, vamos focar precisamente na questão da "corrupção política". Andrés Ibañes Perfecto chama esta forma de corrupção de "mãe de toda as corrupções", levando em conta os efeitos perversos que daí derivam para todo o sistema político que sustenta um Estado Democrático de Direito. Para o autor, “cuando la corrupción está en el centro, en el corazón del sistema político, difícilmente podrá dejar de irradiar en todas las direcciones.”<sup>959</sup>

As manifestações do fenômeno corruptivo são muito diversas, desde um pequeno e ocasional suborno a um oficial de baixo escalão, até esquemas que mobilizam magnitudes importantes em favor da elite do poder político. Esta pesquisa tem vários cortes, começando pelo tipo de corrupção que se discute aqui, ou seja, com foco na "corrupção política". Como as manifestações de corrupção são tão diversas, igualmente variadas serão as respostas institucionais para atacá-la, por isso nos concentraremos nas respostas a essa manifestação específica da corrupção.

Esse corte metodológico tem três justificativas. Em primeiro lugar, se, por um lado, a literatura, até hoje, não apresenta uma concepção ampla de "corrupção", capaz de abrigar todos os seus aspectos, por outro, oferece abordagens teóricas bem desenvolvidas para manifestações específicas do fenômeno corruptivo, como o caso da "corrupção política". Por isso, trabalharemos especificamente nesse aspecto do fenômeno. A segunda justificativa baseia-se no fato de que, segundo o problema base, trata-se de uma questão de extrema urgência, especialmente para a região sul-americana, ainda convulsionada com os efeitos do caso Odebrecht. Finalmente, o tratamento da "corrupção política", de acordo com a realidade regional e de forma holística, afeta outras tipologias do fenômeno corruptivo inseparáveis da "corrupção política", como a

---

<sup>959</sup> IBÁÑEZ, Andrés Perfecto. *Corrupción y estado de derecho: el papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta, 1996, pp. 106-108.

corrupção privada e a pequena corrupção. Assim, dedicar-se ao tema específico da "corrupção política", por sua natureza macro, acaba indiretamente criando desincentivos e desidratando outros tipos associados de corrupção.

Assim, é essencial estabelecer um arcabouço teórico de "corrupção política", para servir como um norte de toda essa investigação. A Transparência Internacional 960 conceitua "corrupção política" como "o abuso de poder confiado aos políticos para obter lucro, com o objetivo de aumentar seu poder ou riqueza". "A corrupção não requer dinheiro para mudar de mãos, pode assumir a forma de tráfico de influência ou a realização de favores que envenenam a política e ameaçam a democracia." A corrupção política abrange, portanto, uma ampla gama de crimes e delitos cometidos por indivíduos, empresas, funcionários públicos, partidos e líderes políticos antes, durante ou após o exercício do serviço público ou do cargo eletivo. 961

Aprofundando esse conceito, que é essencial como o Norte teórico dessa tese, Rafael Bustos Gisbert ensina que, para entender o conceito de "corrupção política", precede a compreensão do mecanismo da representação democrática, o "trust". No trust, o representante (truster) concede ao representante (trustee) o encargo de defender seus interesses de acordo com um conjunto de regras, expectativas de ações (*right actions*) e omissões, ou seja, ações que não se espera que sejam feitas (*wrong actions*). A corrupção política ocorre justamente com a quebra desse acordo, com a participação de um terceiro, o corruptor. 962

O corruptor, por meio de vantagem, faz com que o representante, motivado pelo intercâmbio com o corruptor, atue em seu nome, violando as expectativas supracitadas de ações (*right actions*) e omissões (*wrong actions*). O representante, em vez de defender os interesses dos representados, atua como representante do corruptor, atuando no interesse de seus interesses específicos, em detrimento dos interesses dos representados. 963 Este conceito e sua distinção de outras tipologias do fenômeno corruptivo serão aprofundados no Capítulo 1 desta tese.

No entanto, de acordo com o problema base que propusemos analisar, este não se trata simplesmente de "corrupção política", mas de uma corrupção política

---

<sup>960</sup> TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Informe Global de Corrupción 2004 – Tema Especial: Corrupción Política*. Berlin: Pluto Press, 2004, p. 34.

<sup>961</sup> SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *El Poder de la Transparencia: Nueve Derrotas a la Opacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 105-106.

<sup>962</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Qualidade democrática: reflexões constitucionais da teoria, realidade e desejo*. Madrid: Marcial Pons, 2017, p. 136.

<sup>963</sup>Ibid., pp. 136-137.

transfronteiriça, elemento que não pode ser esquecido para a análise e apresentação de propostas de solução ao longo desta investigação. A corrupção transfronteiriça é, de acordo com a "Convenção para Combater o Suborno de Suborno em Transações Comerciais Internacionais", a oferta, promessa ou entrega de vantagens indevidas a um funcionário público estrangeiro com o propósito de obter vantagem indevida na manipulação de negócios internacionais.<sup>964</sup>

Um país com instituições regras de governança frágeis vizinho a um país que não pune a corrupção perpetrada por suas empresas nacionais a agentes públicos estrangeiros e ainda fornece isenções para pagamentos de facilitação (subornos) para fechamentos de contratos no exterior, ou ignora registros fora dos livros contábeis, é uma combinação fatal. O caso Odebrecht é uma triste e concreta imagem da realidade e até que ponto se pode chegar. No entanto, essa situação é evitável, especialmente no caso de uma realidade regional, desde que haja uma forte vontade política dos envolvidos em mudar essa realidade. Por conseguinte, é necessário estabelecer marcos normativos internacionais, transnacionais e até mesmo internos, mas sob uniformidade regional, o que restaura as condições institucionais para o enfrentamento do fenômeno. Assim, a resposta à corrupção transfronteiriça e globalizada é a cooperação institucional transnacional, também globalizada.<sup>965</sup>

Outra questão inseparável ao conceito de "corrupção política", mesmo transnacionalizada, é a "captura política". "Captura política" é uma manifestação mais ampla e sofisticada do que a "corrupção política". Esta se configura quando um agente político, em troca da vantagem indevida, age para, pontualmente, sobrepor um interesse pessoal ao interesse geral. Na "captura política", esse dano ao interesse geral é estrutural, contínuo e atua dentro das câmaras decisórias, moldando políticas e regulações diversas, sistematicamente, a favor de interesses particulares específicos. Aqui ocorre uma apropriação da agenda pública, que deixa de servir às relações de trust da democracia representativa, para servir a interesses particulares específicos, segundo uma agenda econômica privativa. As instituições passam a ser projetadas e gerenciadas de acordo com essa agenda específica.<sup>966</sup>

---

<sup>964</sup> Artigo 1º ou a Convenção de Combate ao Suborno de Servidores Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

<sup>965</sup> ELLIOTT, Kimberly Ann (ed.). *Corrupção e economia global*. Washington: Instituto Peterson, 1997, p. 26.

<sup>966</sup> BUSTOS, Rafael Gisbert. *Op. cit.*, p. 135.

A captura pode ser do regulador, do judiciário, dos órgãos de controle, da ciência, etc. O que importa é que esse fenômeno, de acordo com o quadro teórico estabelecido, não pode ser ignorado em uma análise que trata da "corrupção política".

A "corrupção política" também está ligada à fragilidade e imperfeição dos marcos institucionais. Se há elevada corrupção, é porque o marco institucional disponível é inadequado, porque seu desenho de incentivos e penalidades é inadequado, porque seu grau de legitimidade e eficácia é baixo, ou porque possui lacunas para regular determinadas situações, entre muitos outros fatores, isolados ou combinados entre eles.<sup>967</sup>

Assim, as "instituições" importam quando se trata de captura, corrupção política e corrupção transnacional. Portanto, outro marco teórico a ser estabelecido, fundamental para o bom desenvolvimento desta pesquisa, refere-se ao que se entende por "instituições".

Considerando os estudos que associam corrupção e qualidade institucional<sup>968</sup>, países com instituições mais frágeis apresentam têm índices mais severos de corrupção, de modo que esse fenômeno é um sintoma da imperfeição das instituições de um país e apenas uma abordagem no quadro institucional pode corrigir o problema e colocá-lo em níveis aceitáveis<sup>969</sup>. Assim, como veremos oportunamente, todos os problemas da região começam com suas instituições. Por outro lado, as soluções que serão propostas também partem delas. Na realidade, as "instituições" são a chave para se criar uma proteção eficiente contra a captura política e a corrupção na região. No entanto, é um termo polissêmico, por isso devemos ser muito claros ao usar essa expressão.<sup>970</sup>

Nesta pesquisa usaremos o termo "instituição" no sentido de "regras do jogo", ou seja, as diretrizes de condutas estáveis, recorrentes, através das quais as organizações e os processos de poder adquirem valor e estabilidade<sup>971</sup>. Assim, "institucionalizar" é

---

<sup>967</sup>ALONSO, José Antonio e MULAS-GRANADOS, Carlos. *Corrupção, coesão social e desenvolvimento: o caso da Ibero-América*. Madrid: Fundo de Cultura Econômica da Espanha, 2011, p. 15.

<sup>968</sup> Por todos, KAUFMANN, Daniel. *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*. Revista Perspectivas, 2000, vol. 3, no 2, p. 367-387 y ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico*. Revista de Economía Aplicada, 2011, vol. 19, no 55.

<sup>969</sup>Para todos nós, KAUFMANN, Daniel. *Corrupção e reforma institucional: o poder das evidências empíricas*. Revista Perspectivas, 2000, vol. 3, no 2, p. 367-387 e ALONSO, José Antonio; GARCIMARTÍN, Carlos. *Critérios e fatores de qualidade institucional: estudo empírico*. Revista de Economía Aplicada, 2011, vol. 19, nº 55.

<sup>970</sup>ALONSO, José Antonio e MULAS-GRANADOS, Carlos. *Op. cit.*, p. 47

<sup>971</sup>HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 2006, p. 2.

incutir valor em uma conduta particular, para que seja aceita, legitimada e observada por todos, com a consequência prática de que as organizações sociais mais institucionalizadas são mais propensas a sobreviver a situações de crise, graças à adesão das pessoas e grupos comprometidos e ligados às suas instituições.<sup>972</sup>

Essas "regras" são para a observância de todos, atores públicos e privados, que compõem a organização social. Aqui estamos falando de grupos de pessoas e suas representações, como cidadãos, entidades da sociedade civil organizada, políticos, partidos, empresas, funcionários públicos, órgãos públicos. Esses grupos, que chamaremos de "atores institucionais", gerenciam as "instituições" e estão sujeitos a eles.

Portanto, há uma relação endógena entre desenvolvimento institucional e corrupção, que influenciam uns aos outros. Portanto, para colocar a corrupção em índices aceitáveis, o caminho é reformar o quadro institucional que a torna possível. Como ressalta Rose-Ackerman, "o objetivo não é eliminar a corrupção, mas aumentar a eficácia, honestidade e a legitimidade geral do Estado".<sup>973</sup>

É importante considerar que o enfoque reformador não pode ser apenas em "instituições", mas também em "atores institucionais". Em outras palavras, uma reforma eficiente não pode ser levada a termo sem bons reformadores e outros "atores institucionais" que as exijam, projetem e implementem. As reformas institucionais não superarão as expectativas de mudança se implementadas por agentes corruptos. Por exemplo, as reformas nos países sul-americanos promovidas pelo Banco Mundial e pelo FMI na década de 1990 fracassaram porque se concentraram em mudanças macroeconômicas, mas ignoraram o cerne do problema da corrupção nesta região. Muitas dessas reformas foram superficiais e unidimensionais, sem uma abordagem multidimensional para o problema e, também, sobre instituições e atores institucionais, como na Argentina, Brasil e Peru, que se passaram a perceber novas formas de corrupção.<sup>974</sup>

Estabelecidos esses marcos teóricos e bem compreendido que aspecto do fenômeno corruptivo será objeto dessa pesquisa, passamos para o segundo cuidado

---

<sup>972</sup> MONTERO, José Ramón; GUNTHER, Richard; LINZ, Juan José (Ed.). *Partidos políticos: conceitos antigos e novos desafios*. Madrid: Ed. Trotta, 2007. pp. 170-171.

<sup>973</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Op. cit.*, p. 181.

<sup>974</sup> BLAKE, Charles H. e MORRIS, Stephen D. *Op. cit.*, p. 91.

metodológico a não perder de vista, para não incorrerem em nossa própria crítica a trabalhos afins.

A literatura e diversos organismos internacionais de fomento e governança oferecem uma gama de soluções e estratégias anticorrupção, mas não estabelecem uma reflexão mais aprofundada sobre a viabilidade dessas fórmulas para diferentes cenários políticos, institucionais, burocráticos, econômicos e sociais.

Simplesmente adotar uma agenda de<sup>975</sup> reformas anticorrupção, sem essa reflexão, é o que Carles Ramió chama de "isomorfismo mimético", ou seja, copiar *fórmulas ex abrupto*, que não foram pensadas e destinadas a uma realidade específica, que não só tendem a falhar, mas podem piorar a situação.

Estas fórmulas para lidar com a corrupção política, criadas por organismos do Norte, especialmente europeus e anglo-saxões, são frequentemente direcionadas para os problemas desses mesmos sistemas políticos. Mas as receitas políticas anticorrupção projetadas para governos parlamentares tendem a funcionar em presidencialismos de coalizão? Modelos anticorrupção política projetados para sistemas partidários marcados pela proeminência de organizações partidárias funcionam em sistemas de partidos caracterizados pelo personalismo, caciquismo ou caudilismo? Os métodos anticorrupção pensados para burocracias weberianas estabelecidas podem funcionar em burocracias precárias e clientelistas? Sistemas anticorrupção projetados para ambientes de livre mercado funcionariam em capitalismo clientelares? Regimes anticorrupção política desenhados para contextos onde há um amplo mercado de ideias podem operar em ambientes com baixa concorrência e forte concentração de propriedade midiática? Modelos anticorrupção desenvolvidos em contextos de cidadania ativa, com altas renda per *capita* e nível de escolaridade podem funcionar em ambientes de desafetação política, com cidadania puramente espectadora, baixas renda per *capita* e nível de educação formal?

Claro que não. Por isso é essencial estabelecer fórmulas, projetos institucionais e estratégias que abordem o problema, ou seja, a corrupção política transnacional sul-americana, de acordo com as especificidades do meio ambiente.

Como resultado, para enfrentar o problema e propor soluções que respeitem as características da região, para que sejam verdadeiramente capazes de promover as

---

<sup>975</sup>RAMON, Carles. *Administração pública e crise institucional. Estratégias de reforma e inovação para a Espanha e América Latina*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 74-75.

mudanças necessárias, orientamos essa pesquisa sob o que Boaventura de Souza Santos chama de "Epistemologias do Sul".

De acordo com o autor, há um conjunto de conhecimentos produzidos no "Sul Global" que é considerado inexistente e, portanto, radicalmente excluído da racionalidade moderna, embora sejam dinâmicos e mais adequados para a construção de soluções para as realidades em que estão envolvidas. Aqui rejeitamos essa subalternização do conhecimento, considerados como formas incompreensíveis ou irrelevantes para enfrentar problemas globais. De fato, optamos pelo manejo de diferentes lógicas, distintas abordagens do problema base e formas inovadoras de pensar esse problema, a partir de produções científicas e análises predominantemente latino-americanas, como uma proposta metodológica que revelou (até para nós) o "Sul Global" como um conjunto de epistemologias extremamente ricas e eficazes.

Assim, dos trabalhos consultados e citados ao longo desta pesquisa, a maioria é de autores latino-americanos, que produzem suas pesquisas e conclusões envoltos em suas realidades. Além disso, muitos dos autores europeus consultados e citados nesta tese têm sua produção intimamente ligada à realidade latino-americana, são profundos conhecedores das peculiaridades da região, levando-os em conta em suas análises e reflexões o que Souza Santos chamaria de "Epistemologia Norte-Sul". São exemplos autores como Carles Ramió, Manuel Alcántara Sáez, entre outros.

Pode parecer uma contradição basear nossas análises e soluções em uma "Epistemologia do Sul" (ou Norte-Sul) e ter esta pesquisa sua sede em uma universidade europeia, a Universidade de Salamanca. No entanto, é apenas uma aparente incompatibilidade. Para começar, esta Universidade tem uma forte tradição de internacionalização e um olhar peculiar sobre a realidade latino-americana, com forte atração de pesquisadores daquela região. Além disso, possui estruturas especificamente dedicadas a essas realidades, como o Instituto Ibero-Americano e o Centro de Estudos Brasileiros.

Assim, ao longo desta pesquisa, foram inúmeras atividades de formação, ministradas por colegas e professores sul-americanos, ou europeus com profundo conhecimento da região, com o objetivo de análise e observação de fatos e fenômenos que passaram na América do Sul, como crises específicas, eleições, casos de corrupção política, etc. Ademais, sua biblioteca tem livros e periódicos com o que há de melhor da produção científica da região sobre o tema. Assim, não há lugar mais adequado para o

desenvolvimento desta tese, uma vez que a convivência com colegas, professores e trabalhos da região emulou um microcosmo da realidade sul-americana.

É importante ressaltar, no que diz respeito ao corte metodológico de analisar apenas o subcontinente sul-americano, que estaremos atacando o fenômeno no âmbito dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Escapam de nossa pesquisa três países e as ilhas sul-americanas do Caribe, que, embora geograficamente localizados na América do Sul, estão institucionalmente ligadas à sua ex-metrópoles europeias, compartilhando com eles traços burocráticos, legais ou governamentais que os distinguem de outros países e tornam as propostas aqui apresentadas não úteis.

A Guiana, de origem britânica, continua com ligações com o Reino Unido e pertence à *Commonwealth*. O Suriname, de origem holandesa, continua com laços institucionais com o Reino dos Países Baixos. A Guiana Francesa, de origem, obviamente, francesa, continua como um departamento ultramarino da França e como uma parte extraterritorial da União Europeia. Assim, esses países estão fora da análise e abordagens desta tese. Além disso, as ilhas sul-americanas do Caribe, Aruba, Curaçao e Bonaire, também permanecem membros do Reino dos Países Baixos, por isso também estão fora de nossa análise.

Voltando aos cuidados metodológicos para que não caiamos em nossas críticas aos trabalhos que também apontam fórmulas anticorrupção, finalmente, não podemos incidir no equívoco de focar apenas em uma parte de um problema que é multifacetado.

Robert Williams alerta para situações propícias à “corrupção política”, relacionadas à questão do financiamento, que muitas vezes se repetem em diferentes contextos e sistemas políticos: falta de abertura e transparência no financiamento de partidos, políticos e campanhas, regulações pouco efetivas e inadequadas, indesejável proximidade entre grandes doadores e líderes partidários, fatores que serão considerados nesta investigação.<sup>976</sup> Além disso, pesquisadores especializados na experiência sul-americana atribuem a resiliência da corrupção nessa região à ausência de instituições políticas fundamentais <sup>977</sup>, bem como ao desenho de partidos e sistemas eleitorais, ao sistema presidencialista de coalização <sup>978</sup> e ao surgimento de lideranças neopopulistas

---

<sup>976</sup>WILLIAMS, Robert (Ed.). *Op cit.*, p. 27.

<sup>977</sup>ZOVATTO, Daniel. *Dinero y política en América Latina*. Revista de Derecho Electoral, no 2, p. 1-40. 2006, pp. 19-22.

<sup>978</sup>*Ibid.*, 655.

<sup>979</sup>, à ausência de instituições independentes com vontade e competência para combater a corrupção <sup>980</sup> e a ausência de uma política efetiva de transparência.

Assim, a "corrupção política" tem muitos incentivos e pode se manifestar de muitas maneiras. Pode corromper, por exemplo, processos eleitorais, para garantir o acesso ao poder de líderes políticos já corrompidos. Mas não só. Uma estratégia de combate à corrupção política não pode ignorar as complexas relações entre poderes econômicos e poderes políticos. Essas relações costumam começar e se fortalecer no contexto do financiamento político, de modo que a tipologia das violações às regras de financiamento da política é muito variada. Há doações legais, que são, na verdade, *quid pro quo*, ou seja, um suborno antecipado para o candidato vitorioso devolver a doação em vantagens concretas. Existem doações ilícitas que desequilibram oportunidades eleitorais iguais, também em troca de vantagens indevidas. Há violações perpetradas sob as ordens da cúpula partidária; outros feitos pelos candidatos às costas dos partidos. Há, caso contrário, violações feitas por doadores que beneficiam candidaturas, mas sem sua participação direta.

É claro que os doadores-corruptores não registram o *quid pro quo* esperando por doações. Portanto, as autoridades de controle e combate à corrupção muitas vezes trabalham apenas com evidências circunstanciais de doações suspeitas, que parecem ser legais, mas são subornos genuínos em troca de vantagens concretas, o que é um grande desafio para obter provas diretas e condenações por corrupção política.<sup>981</sup> Diante dessa ordem de dificuldades, os sistemas anticorrupção muitas vezes se conformam que a sociedade se informe dos fatos, suspeitas e evidências circunstanciais, formem suas próprias convicções e julgamentos e, assim, puna ou absolva políticos e partidos nas urnas de acordo com seus critérios pessoais e visões de mundo.<sup>982</sup>

Mas precisamos ir mais longe. Embora essas relações geralmente comecem e se instalem nas eleições, por meio de doações privadas, elas não terminam com a eleição. A corrupção política também pode ter um impacto direto sobre os governos já eleitos, já em movimento. A corrupção política também pode se manifestar mesmo depois dos governos. Na realidade, as relações entre os poderes políticos e econômicos começam

---

<sup>979</sup> BLAKE, Charles H. and MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p. 12.

<sup>980</sup> ARANHA, Ana Luiza Melo. Accountability, corruption and local government: Mapping the control steps. *Brazilian Political Science Review*, 2017, vol. 11, no 2, p. 17.

<sup>981</sup> SCARROW, Susan E. *Party Finance Scandals e suas consequências na eleição de 2002: Pagando por erros?* Política e Sociedade Alemã, vol. 21, nº 1 (66), pp. 119-137, 2002, p. 121.

<sup>982</sup> SALAZAR, Pedro Ugarte (coord.). *Op cit.*, p.82.

antes das eleições, são fortalecidas ao longo das eleições e permanecem após a corrida eleitoral, ao longo do mandato. Além disso, essas relações não se limitam aos fenômenos tipicamente cobertos pela Lei Eleitoral, ou seja, a relação "doador vs. beneficiado", na verdade se espraia por outras questões, fatos, negócios e decisões do Poder Público, portanto não pode ser regulado sem levar em conta esse contexto.

Conseqüentemente, uma abordagem política anticorrupção baseada apenas no processo eleitoral, ou apenas na governança anticorrupção, estará incompleta. É preciso pensar no elo poder econômico vs. poderes políticos de forma macro, multidisciplinar e duradoura, desde antes da eleição, ao longo e até mesmo após o mandato. Para focar na prevenção e no combate à corrupção política, as ferramentas eleitorais devem ser harmoniosas e complementares aos instrumentos de governança, numa visão contínua, uma vez que a relação entre poderes políticos e econômicos também é ininterrupta, enquanto dure o projeto corruptivo e trocas de vantagens indevidas.

Não há um único remédio que seja eficaz para a corrupção política. Como uma enfermidade complexa, deve ser estabelecido um amplo esquema terapêutico, ou seja, um conjunto de elementos institucionais que envidem um ambiente mais estéril à prática da corrupção. A democracia, por si só, não elimina a corrupção, no entanto, é o sistema mais favorável para a detecção e sanção de suas práticas. Uma burocracia bem paga, organizada e universalista, baseada em valores públicos e mérito, estará menos disposta a se envolver em comportamentos corruptos por causa dos custos e riscos adicionais associados. Um marco regulatório amplo e regionalmente cooperativo, capaz de prevenir e contemplar diversos riscos e manifestações do fenômeno, com um sistema sancionador capaz de dissuadir corruptos e corruptores e um sistema de justiça independente e funcional reduzirá a hipótese de corrupção. Uma administração transparente, com *responsabilidade* vertical e horizontal, limita as oportunidades. Níveis superiores e universalistas de educação tornam os cidadãos mais críticos, vigilantes e menos tolerantes à corrupção e ao clientelismo. Uma verdadeira concorrência no mercado melhora a eficiência dos serviços e inibe a corrupção como estratégia de negócios.<sup>983</sup>

Por isso, é necessário desenvolver um sistema holístico de combate à corrupção política, de acordo com os contextos locais, que harmonize as instituições de Direito

---

<sup>983</sup>ALONSO, José Antonio e MULAS-GRANADOS, Carlos. *Op cit.*, pp. 56-59

Constitucional, Eleitoral, Criminal, Administrativo, a fim de garantir um ambiente de confiança e integridade política.

Agora tratando especificamente sobre o tema objeto desta *tese*, já *compreendidos nossos cortes metodológicos* e os cuidados que teremos, de acordo com o problema base, nossa pergunta investigativa central é: Uma regulação anticorrupção leva a um sistema político mais íntegro e confiável? Expandindo a indagação chave desta pesquisa, para deixar mais claro o tema, perguntamos de outra forma: Uma regulação abrangente anticorrupção resolve o problema da corrupção política na região? Caso positivo, qual seria o projeto institucional adequado para a região? Se não, que outros elementos devem ser integrados aos sistemas em análise?

Assim, a partir de nossa questão investigativa central, extraímos nossa hipótese investigativa: considerando a região sul-americana, uma regulação abrangente anticorrupção leva a um sistema político mais completo e confiável.

Assim, no que diz respeito aos objetivos, de acordo com as descobertas desta pesquisa, se respondermos positivamente à pergunta, ou seja, se a hipótese acima for confirmada, buscaremos projetar um sistema regulatório político anticorrupção abrangente e holístico, de acordo com as características da região, o que leva a um sistema político mais abrangente e confiável. Caso negativo, investigaremos que outros elementos, além de um sistema regulatório político anticorrupção abrangente, são necessários para gerar um sistema político mais abrangente e confiável.

Assim, nosso objetivo é responder à referida questão investigativa e, de acordo com as respostas, propor um sistema viável de financiamento político alinhado a um sistema de governança com os elementos necessários para elaborar um sistema político que resgate a confiança do cidadão na região.

Muitas estratégias anticorrupção seguem as recomendações de Carothers<sup>984</sup>, Johnston<sup>985</sup>, Pope<sup>986</sup>, OCDE<sup>987</sup>, entre outros, que, em comum, pregam uma abordagem integrada que combina reformas administrativo-institucionais com a incorporação de

---

<sup>984</sup>IVANOV, Kalin S. *Os limites de uma campanha global contra a corrupção*. Corrupção e desenvolvimento, Springer, pp. 28-45, 2007, p. 37.

<sup>985</sup>Michael Johnston. *Combate à corrupção sistêmica: Fundamentos sociais para a reforma institucional*. The European Journal of Development Research, 10.1, pp. 85-104, 1998, pp. 87-89.

<sup>986</sup> POPE, Jeremy. *TI Source Book 2000: Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Berlin: Transparency International, 2000.

<sup>987</sup>Ocde. *Financiamento da Democracia: Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais e o Risco de Captura de Políticas*. Paris: Publicação da OCDE, 2016, pp. 39-44.

atores da sociedade organizada em um quadro de reformas que promova uma cultura de integridade, dentro e fora do governo<sup>988</sup>. Seguiremos as lições desses autores.

Assim, compreendidos o desenho regulatório e os elementos necessários que devem formar esse sistema, é importante ressaltar que o modelo regulatório deve atuar sobre todo o ciclo de poder, ou seja, desde antes de seu início (período pré-eleitoral e eleitoral) até depois de seu fim (prestações de contas de governo e de gestão), de forma que seja capaz de imunizar os processos políticos e de formação da agenda pública de estratégias de corrupção e captura política, de acordo com o contexto institucional, social, econômico e político regional.

Esse modelo agiria desde antes do início do ciclo, através de um sistema eficiente de regulação das finanças políticas; ao longo do mandato, com um sistema de governança com foco na prevenção e punição da corrupção política; até o final do mandato, tratando de questões de conflito de controle de interesse (as "portas giratórias" comuns) e *responsabilização* de atos de governo e gestão.

Esse regime integrado e holístico de ferramentas eleitorais, governança e sanções também deve compor uma rede institucional regional, especialmente tendo em conta a natureza de grandes corruptores, empresas multinacionais como a Odebrecht. Os grandes corruptores operam de maneira transfronteiriça, então sistemas transnacionais, agindo em conjunto, tendem a ser mais eficazes contra ameaças transfronteiriças.

Assim, partimos de um caso específico, o problema base proposto, para a problematização e estruturação de uma pergunta investigativa que nos guiará por toda essa pesquisa. A partir deste ponto de partida, reuniremos evidências que permitirão estabelecer uma teorização sobre o tema e oferecer respostas à questão proposta. A partir das evidências encontradas, da teorização formulada e das respostas à pergunta investigativa, proporemos soluções concretas para enfrentar o problema base, fechando assim o ciclo de pesquisa e dando propósitos concretos a esta *tese*.

Diante do problema básico, da questão investigativa e de suas respostas, seguiremos o seguinte roteiro, potencialmente minimizando as críticas previamente tecidas: primeiro, conhecer a realidade a ser impactada; segundo, estabelecer objetivos regulatórios; terceiro, projetar o novo marco regulatório de acordo com as duas etapas

---

<sup>988</sup>BLAKE, Charles H. e MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p. 95.

anteriores; finalmente, estabelecer a estratégia de posituação desse novo marco regulatório.

Assim, essa tese está estruturada em três partes, pelas quais buscaremos as evidências e responderemos à questão investigativa que norteia essa pesquisa. Na primeira parte, vamos aprofundar o problema base levantado e o contexto regional. Na segunda parte, aprenderemos sobre as ferramentas atuais que os países da região têm para lidar com o problema. Na terceira e última parte, vamos propor as ferramentas e estratégias necessárias para que os países da região, juntos, resolvam o problema.

Mais especificamente, no primeiro capítulo, veremos, a partir do problema em concreto, como a corrupção política, através do financiamento da democracia, deteriorou e deslegitimou os sistemas políticos dos países analisados, deixando sérias consequências institucionais. Vamos aprofundar os fatores de deslegitimação política que atuam na região, ou seja, os elementos de desafetação e desinstitucionalização sobre quais regulações devem agir.

No segundo capítulo aprenderemos sobre os marcos regulatórios dos países em análise, ou seja, as ferramentas que eles apresentam para gerenciar os fatores de deslegitimação política que atuam na região. Além disso, responderemos, através das evidências reunidas e do método de abordagem e conhecimento desses sistemas ali explicados, a questão central investigativa, ou seja, se, de acordo com a realidade regional, mais regras, mais regulamentações anticorrupção realmente levam a um sistema político mais completo e confiável, de acordo com a corrupção percebida.

No terceiro capítulo, de acordo com as conclusões do Capítulo 2, vamos propor um sistema de integridade política imune ao uso pernicioso do dinheiro na política, de acordo com o desenho institucional adequado e, se for o caso, outros elementos necessários para o bom funcionamento desse sistema de acordo com a realidade regional.

Para concluir, as dificuldades de entender as relações entre corrupção política, democracia e boa governança têm desafios analíticos e políticos. O desafio político se concentra nas dificuldades das instituições desses países em reduzir a corrupção, onde o fenômeno combina raízes históricas e uma grande capacidade de adaptação à contemporaneidade e esforços para evitar a detecção e perseguição. No que diz respeito ao desafio analítico, estamos falando do objeto a ser analisado, ou seja, como obter

informações para entender a dinâmica de um movimento que é ilegal, realizado ladinadinamente? <sup>989</sup>

Esses desafios caminham juntos e têm uma relação tautológica, de modo que o incremento do interesse científico pelo tema, mencionado no início, ajuda os órgãos de controle a combatê-lo, enquanto que os resultados desse combate fornecem informações e dados que possibilitem um melhor estudo do fenômeno. <sup>990</sup>

A ciência, o Estado e a sociedade, portanto, devem caminhar juntos, agir em conjunto, compartilhar dados, envidar esforços e construir conjuntamente ferramentas anticorrupção. Esta pesquisa é apenas uma pequena parte desse esforço, onde buscamos vincular nossa experiência profissional, atuando no assunto, com as pesquisas aqui empreendidas e, assim, modestamente, disseminar reflexões e estratégias para combater a corrupção política sul-americana.

---

<sup>989</sup>BLAKE, Charles H. e MORRIS, Stephen D. *Op cit.*, p.4.

<sup>990</sup>Ibid., p. 4-5.

## CONCLUSÕES (tradução ao português)

Aqui, na última parte da tese, apresentaremos as conclusões parciais de cada capítulo e um epílogo global desta pesquisa. Para isso, nos cabe responder à pergunta de pesquisa inicialmente oferecida na abertura deste trabalho. Resgatando-o, perguntamos no início, de acordo com a realidade regional, se um sistema de financiamento político e controle da corrupção abrangente leva a um sistema político mais íntegro e confiável? Caso positivo, qual seria o desenho institucional adequado para a região? Caso negativo, que outros elementos devem ser integrados aos sistemas propostos?

Essas indagações foram enfrentadas ao longo dos últimos três capítulos, por isso, aqui, em termos de conclusão, sistematizaremos nossas conclusões parciais em uma corrente que nos levará uma consideração final e abrangente desta pesquisa.

### **I. Conclusões parciais do Capítulo 1**

No capítulo 1, buscamos compreender como a corrupção política, através do financiamento da democracia, tem se deteriorado e deslegitimado os sistemas políticos dos países analisados, deixando sérias consequências institucionais.

Nesse capítulo, compreendemos os principais fatores de deslegitimação do sistema político da região, ou seja, como a desigualdade na competição eleitoral, o uso abusivo do poder econômico e midiático, o financiamento político com dinheiro ilícito ou a corrupção política estão em vigor para gerar o estado de desafeição e desconfiança na política e nos governos analisados nesse capítulo. Ou seja, diagnosticamos os problemas do sistema político da região, para isolar suas causas e desenvolver os tratamentos institucionais corretos.

De fato, esses fatores têm uma relação tautológica com o estado de descontentamento e desconfiança, pois são criados e, também, alimentados por eles. Além disso, as constituições da região vislumbram cinicamente sistemas de integridade política, com proteção de igualdade de oportunidades e demandas por boa governança, porém, longe da realidade dos processos eleitorais e de suas burocracias clientelistas, o que também contribui para a deslegitimação e desconfiança nas instituições.

Então, considerando a questão central de investigação, indagamos no Capítulo 1, inicialmente, o que seria um "sistema abrangente", amplo o suficiente para gerar um sistema político mais completo e confiável?

Concluimos ali que se trata de um sistema cujo desenho regulatório seja apto a se ocupar dos fatores de deslegitimação em seu conjunto. No entanto, esses fatores às vezes se sobrepõem, às vezes correm sequencialmente, manifestando-se antes das eleições, ao longo das administrações e até depois dos governos eleitos.

Concluimos, também que os fatores atuam desde antes das eleições, aproveitando-se das organizações opacas e oligárquicas das estruturas partidárias das organizações políticas da região. Decisões partidárias capitais ou de risco, como a formação da cúpula partidária, o estabelecimento de listas eleitorais, a construção de programas governamentais e parlamentares, as coalizações políticas a serem assinadas, as fontes de financiamento, o nível de endividamento partidário, táticas de campanha, estratégia de comunicação política, prestadores de bens e serviços para campanhas, etc., estão sujeitos a esse processo nada transparente, desregulamentado e afastado da cidadania. Esse cenário expõe os partidos a riscos e faz com que muitas candidaturas sejam contaminadas com facilidades de acesso ao poder proporcionadas por esquemas corruptivos.

O abuso do poder econômico e midiático, por sua vez, está frequentemente presente ao longo das eleições. No primeiro caso, ao fornecer recursos econômicos, ainda que de origem lícita, além dos limites eleitorais, para compra de votos ou para ampliar a capacidade de alcance da campanha eleitoral e da comunicação política. No que diz respeito ao abuso do poder midiático, a superexposição midiática de certas campanhas e candidatos, a manipulação da informação pela mídia e a produção cirúrgica de *notícias falsas* e a sua distribuição maciça, tudo em troca de favores, também ocorrem para o desequilíbrio e a violação da igualdade de oportunidades eleitorais e da integridade do sistema político

Mais grave, ao longo das eleições também vemos a influência do uso do dinheiro de origem ilícita. A região está contaminada pela ação do crime organizado que, em troca de impunidade ou benefícios em geral para suas operações, abastece partidos, campanhas e candidatos com recursos decorrentes de suas ações ilegais. Assim, recursos originários principalmente do tráfico de drogas e corrupção têm patrocinado campanhas e governos consequentes em troca de vantagens concretas, inclusive por meio de manobras transnacionais, como no "caso Odebrecht".

Em governos eleitos patrocinados a partir de violações à lei eleitoral de qualquer natureza, é esperado captura política ou corrupção. Aqui vimos fenômenos de grande corrupção ou a desvirtuação sistêmica da agenda pública para interesses específicos desses patrocinadores. Mesmo candidatos que chegaram ao poder através de campanhas limpas não são imunes à captura e ação dos corruptores. Os governos podem começar limpos, no entanto, eles podem ser corrompidos no curso da gestão, de modo que a corrupção política não é um risco associado exclusivamente aos processos eleitorais, mas um perigo constante nos governos.

Mesmo nos pós-governos vemos a manifestação da corrupção política, como a distorção da responsabilização dos atos de gestão, casos de conflitos de interesse e pagamentos por serviços de corrupção que são operados de várias formas após os mandatos.

Portanto, o Capítulo 1 nos ensina que um “sistema normativo abrangente” a para a integridade política é o estabelecimento de uma regulamentação capaz de promover a supervisão de todos esses momentos e fenômenos, pois a atividade política não cessa com as eleições, é cíclica e constante, como deve ser cíclico e constante o sistema que impede que o sistema político seja corrompido.

Então o sistema tem que extenso, profundo e interativo.

A extensão do sistema, sabemos, passa por sua capacidade de regular todas as situações associadas aos riscos e fatores de deslegitimação levantados. Deve ser amplo o suficiente para prevenir e repudiar esses fatores, sem sufocar a política, sem cortar os canais necessários de financiamento da democracia.

Esses controles engendram desincentivos, pois aumentam os custos de transação das práticas corruptas, necessários para justamente desviar dessas contenções institucionais. No entanto, o maior desincentivo está em um sistema de sanções verdadeiramente aflitivo, capaz de dissuadir potenciais corruptos e corruptores de perpetrar condutas corruptivas, o que chamamos de "profundidade" do sistema. Esse objetivo aflitivo é alcançado por meio de sanções econômicas, políticas, administrativas e até mesmo de restrição da liberdade do indivíduo corrupto e corruptor, que se sobreponham. É importante, em termos de profundidade, que contemple corruptos e corruptores, pessoas físicas e jurídicas e, no que diz respeito a estas, sob um sistema de responsabilização objetiva.

Um "sistema abrangente", extensivo para a integridade política, também de acordo com as conclusões parciais do Capítulo 1 sobre a natureza transfronteiriça da

corrupção política na região, requer outrossim a padronização regulatória e um regime de cooperação entre esses sistemas regulatórios, para abordar o fenômeno que é transnacional.

É importante ressaltar que toda essa "extensão regulatória" em favor da integridade política vai ao encontro da vontade das constituições da região, que estabelecem Estados Democráticos de Direito e regimes de boa governança. No entanto, a saída para as mudanças necessárias e o ataque aos fatores de deslegitimação começam transformando as normas constitucionais programáticas dos países da região, atualmente simbólicas, em motores jurídico-políticos e positivo-rationais para mobilizar a legislação infraconstitucional para um vasto, profundo e interativo sistema de proteção à integridade política.

Desde as normas constitucionais mencionadas no Capítulo 1, os três poderes podem levar a mutações constitucionais, interpretações ou reformas legislativas para organizar e gerenciar a legislação eleitoral e de controle da administração pública como um sistema único, harmônico e coerente de combate à corrupção política. Além disso, os órgãos públicos encarregados de *accountability* horizontal de qualquer natureza devem atuar em rede, cooperativamente, nos planos internos e externos, com comunhão de objetivos, especialmente para realizar a vontade constitucional de estabelecer um ambiente de integridade política.

Mas, para tornar a constituição de cada país um cânone hermenêutico e guia para a mudança, ou seja, como elemento jurídico-político e racional positivo para sistematizar a legislação infraconstitucional de acordo com este "fim que torna possível o todo", ou seja, o estabelecimento da integridade política, política, é necessário, acima de tudo, vontade política. Sobre a vontade política trataremos mais adiante, de acordo com as conclusões do Capítulo 3 desta tese.

Assim, o Capítulo 1 nos dá uma compreensão do que é um sistema abrangente para promoção e proteção da integridade política. Mas, de fato, esse sistema abrangente e amplo afeta a integridade política, de acordo com a corrupção percebida? Isso nos responde o Capítulo 2.

## **II. Conclusões Parciais do Capítulo 2**

No capítulo 2 desta tese, de acordo com esse parâmetro de totalidade amplo escopo normativo de um sistema político anticorrupção, ou seja, extenso, profundo e

interativo, conhecemos as ferramentas institucionais que os países dispõem contra os fatores de deslegitimação, especialmente corrupção política, e os comparam uns com os outros.

A primeira conclusão é que os sistemas da região têm, em média, baixa capacidade de atuação, ou seja, baixa extensão, profundidade e interação. Embora, em sua maioria, os países afetados pelo “caso Odebrecht” tenham expandido seus sistemas, criado mais regras relacionadas ao controle da administração e corrupção política, e aprofundado suas sanções, como Argentina, Brasil, Colômbia, Equador e Peru, ainda são países com sistemas de baixa ou média capacidade.

Numa escala de 0 a 4, nenhum dos países desfruta de um sistema de alta capacidade (3 ou 4). Chile (2.946), Colômbia (2.756), Brasil (2.637) e Argentina (2.625), nesta ordem, possuem sistemas de capacidade média-alta; Equador (2.286), Peru (2.262) e Bolívia têm sistemas de capacidade média-baixa. Uruguai (1.720), Paraguai (1.667) e Venezuela (1.524) têm sistemas de baixa capacidade.

Ao cruzar esses indicadores qualitativos ordinais com os indicadores de corrupção percebidos da região, previstos anualmente pela Transparência Internacional, é possível lançar reflexões sobre a relação entre a capacidade dos sistemas regulatórios de financiar a política e o controle da corrupção dos países analisados e o nível de corrupção percebida vivenciado em cada um.

Assim, de acordo com essa análise microcomparativa, foi possível responder a pergunta chave desta pesquisa, lembrando: uma regulamentação abrangente sobre financiamento político e controle da corrupção leva a um sistema político mais abrangente e confiável? Em outras palavras, mais regras resolvem o problema da corrupção política na região?

A resposta para a questão central desta pesquisa é que não, mais regulação não leva necessariamente a um sistema político mais íntegro e confiável. Em outras palavras, mais regras não resolvem, isoladamente, o problema da corrupção política na região, segundo a corrupção percebida.

Embora se forme uma sutil linha de tendência que reconheça a importância de regulamentações extensas, profundas e interativas para impactar a corrupção percebida, não há forte relação de dependência entre a capacidade regulatória desses sistemas e o índice de percepção de corrupção para os valores amostrais apresentados.

Não obstante a linha de tendência que envolve quase todos os países da região, há dois *outliers claros*, Chile e Uruguai, que revelam que existem outros elementos,

além das regras de financiamento político e sistemas de controle da corrupção, essenciais para impactar a integridade política.

Não poderíamos nos limitar à pergunta investigativa central, pois é necessário que seja estendida para propormos soluções. Uma vez que a questão chave da pesquisa foi respondida negativamente, é necessário um complemento investigativo, ou seja, como mais normas não são suficientes para que os sistemas garantam mais integridade política, que outros elementos devem ser integrados aos sistemas propostos?

As respostas e conclusões desta tese, relacionadas a este complemento da pesquisa, são desenvolvidas parte no Capítulo 2, parte do Capítulo 3 desta tese. Assim, a análise microcomparativa nos forçou a investigar a realidade chilena e uruguaia para entendermos que outros elementos impactam a construção de um ambiente de integridade política nesses países, extensíveis aos demais.

O caso chileno nos ensina que, embora tenha um sistema normativo de média-alta capacidade, na verdade, o maior e mais profundo da região, essas ferramentas institucionais são potencializadas por atores institucionais que as manejam, ou seja, órgãos públicos de controle, que realizam accountability horizontal, historicamente funcional e independente. Essas características de seus órgãos de fiscalização pública, especialmente seu Controladoria, possibilitam concluir que se trata de um elemento essencial para fomentar um ambiente de integridade política no país, perfeitamente extensível aos vizinhos.

O caso uruguaio é ainda mais extraordinário. Ainda que não disponha de um sistema de alta capacidade, na verdade conta com um sistema de baixa capacidade, desfruta de um dos melhores níveis de corrupção percebida na região. A literatura aponta para dois elementos que geram esse impacto na integridade política do Uruguai: um sistema eleitoral e partidário historicamente estabelecido de alta concorrência e uma classe média altamente educada, com baixa tolerância à corrupção e o particularismo. Esses elementos são, portanto, marcantes para a realidade uruguaia e, também, extensíveis aos outros países.

Assim, o Capítulo 2 nos permite concluir que, para a região, um desenho institucional regulatório de financiamento político e controle da corrupção de alta capacidade importa, mas que existem elementos extranormativos igualmente importantes que afetam estratégias corruptivas e, conseqüentemente, a corrupção percebida.

Os casos chileno e uruguaio mostraram que, ao lado de um bom desenho regulatório, cidadãos com capacidade crítica, competitividade eleitoral e órgãos anticorrupção não dependentes e funcionais têm um forte peso sobre a corrupção percebida. No entanto, a literatura aponta para mais elementos adaptáveis ao contexto regional, que reunimos no Capítulo 3 desta tese.

### **III. Conclusões parciais do Capítulo 3**

No Capítulo 3 consolidamos as lições dos capítulos anteriores e formatamos o que reputamos como o desenho regulatório mais adequado para a região, junto a outros elementos extranormativos. Nesta seção há conclusões parciais e propostas para os problemas de deslegitimação levantados no capítulo inicial desta tese.

A ação política, as campanhas, a rotina partidária e a disseminação da mensagem política custam dinheiro de forma crescente. Os recursos devem ser obtidos e aplicados de alguma forma para atender a tais custos, de modo que o financiamento da política é uma necessidade inamovível, e, também, um problema de difícil solução, o que justifica os esforços reformadores para tornar os sistemas regulatórios e de governança mais eficientes. Este estado de coisas infligiu uma forte crise institucional que só pode ser corrigida por ferramentas institucionais. Assim, propomos uma abordagem composta por instituições, ou melhor, por uma arquitetura de sistemas institucionais internos, externos que cooperam entre si e de papéis a ser desempenhados por atores institucionais das mais distintas naturezas.

De acordo com a literatura aportada ao capítulo, concluímos pela necessidade de estabelecer uma superestrutura da integridade política a partir de uma vontade política de prevenir e combater a corrupção; sistemas eleitorais e partidários que promovam transparência, integridade, igualdade de oportunidades e competitividade; instituições projetadas e ajustadas com o propósito de garantir integridade política antes, durante e depois dos governos; sistemas de cooperação transnacional para combater a corrupção; um setor público competente, objetivo e imparcial; um parlamento atuante na promoção da boa governança e combate à corrupção; partidos políticos comprometidos com o combate à corrupção e financiados de forma limpa; um judiciário independente, imparcial e envolvido na luta contra a corrupção; um sistema de defesa e garantias de direitos transindividuais, com órgãos como ministério público ou ombudsmen do povo, contra abusos e mau funcionamento do serviço público; um organismo central de

combate à corrupção independente e funcional; mídia independente e envolvida no combate à corrupção; uma cidadania ativa e intolerante com a corrupção e um setor empresarial que se disponha a funcionar honestamente.

Assim, de acordo com a pergunta investigativa e os objetivos propostos, erigimos uma superestrutura regional de integridade política, composta por subsistemas nacionais cooperativos, que contenham infraestruturas regulatórias para financiamento privado da política e combate à corrupção de alta capacidade, holísticas, que contemplem situações desde antes das eleições até depois dos governos eleitos, com órgãos públicos funcionais e independentes encarregados desses temas, tudo sob um sistema eleitoral altamente competitivo.

Conclui-se que o primeiro passo na construção de uma superestrutura regional de integridade política envolve a constitucionalização expressa desse ideal nas constituições da região e a criação de um transconstitucionalismo regional cooperativo e dialógico, como alternativa para a padronização e maximização da eficácia da integridade política na região.

No que diz respeito ao plano infraconstitucional, concluímos, ainda, pela necessidade de estabelecer um desenho regulatório minimamente funcional para atacar fatores de deslegitimação política na região, criando mecanismos e ferramentas institucionais de igualdade e competitividade eleitoral, para o controle do financiamento privado, para responsabilização e sanção da corrupção política, da corrupção transnacional, para o confronto contra o crime organizado, de whistleblowing, contratação pública, regulação de conflito de interesses antes e depois dos governos e da evolução patrimonial dos agentes públicos.

No entanto, nossas conclusões e propostas não param por aí. É preciso ainda ocupar-se de quem maneja essa superestrutura regional de integridade política. Estabelecer boas regras não é suficiente se seus destinatários, intérpretes e aplicadores não agirem voluntariamente para legitimá-las e torná-las eficazes. Assim, os sistemas institucionais precisam de atores institucionais dispostos a entronizar, respeitar, gerenciar e cooperar uns com os outros.

Assim, ao lado do projeto regulatório institucional, concluímos, também, no Capítulo 3, pela necessidade de estabelecer papéis específicos a atores institucionais chaves, ligados à superestrutura da integridade política. Essa abordagem decorre do fato de que envolver os beneficiários, intérpretes e aplicadores do arcabouço legal é essencial para que não se torne *flatus vocis*, por isso é essencial estabelecer as posturas que deles

são esperadas. Assim, concluímos pela inevitabilidade desse caminho, pois, para a imunização da integridade política da influência perniciosa do dinheiro, o envolvimento e a participação desses atores institucionais, é essencial, ou seja, dos governos, burocracias, empresas, mídia, partidos políticos, entidades não governamentais engajadas no tema e, substancialmente, da cidadania.

Para começar, concluímos pela essencialidade do estabelecimento de governos e burocracias com nuances neweberianos para a região, com instituições públicas em consonância com a tradição histórica e a cultura administrativa de cada um, para evitar fenômenos de isomorfismo. A região precisa de burocracias neweberianas para a recuperação do espírito público, instituição de novos valores públicos, mais participação cidadã em todas as fases do ciclo de políticas públicas e órgãos de controle anticorrupção verdadeiramente independentes e funcionais, como estratégia de institucionalização e imunização de processos decisórios de interesse público.

No caso da agenda neogerencial ser insuperável, ainda assim, é possível equilibrar valores da empresa com valores neopúblicos, ou seja, estabelecer valores públicos básicos e, em seguida, construir sobre essa base valores eficientistas neogerenciais. De qualquer forma, é essencial implementar uma administração relacional, promovendo a participação cidadã, a transparência, investindo em tecnologia e formação técnica dos agentes públicos para que possam se integrar à superestrutura da integridade política.

Por tudo isso, concluímos que o Estado, os governos e suas burocracias podem contribuir para a construção de uma superestrutura de integridade, mas, serão com as últimas, as burocracias, que resultados mais tangíveis serão mais facilmente alcançados.

Outro ator cujo envolvimento na superestrutura é essencial são os partidos políticos, pois são as antessalas de governos e mediadores de demandas sociais nas democracias representativas.

Concluímos que os partidos políticos desempenham um papel central na recuperação da confiança no sistema político. Assim, que propomos recuperar a confiança no sistema político a partir dos partidos políticos, com mudanças em suas estruturas internas, promovendo uma espiral de transparência – integridade – exemplaridade – confiança. Portanto, concluímos que partidos mais transparentes e completos são mais previsíveis. Organizações mais previsíveis são, conseqüentemente, mais confiáveis e, portanto, mais imitáveis e exemplos a ser seguidos. Com partidos

exemplares, teremos organizações que impactam positivamente seu círculo de influência, produzindo, em escala, mais confiança no sistema político.

Dois outros atores-chave na superestrutura da integridade são os operadores econômicos e a mídia, que compõem, respectivamente, poderes econômicos e midiáticas que interagem com os poderes políticos.

Na experiência regional vimos que corporações privadas desenvolvem complexas redes corruptoras que afetaram profundamente o sistema político da região. Embora os operadores econômicos possam promover incidência política em defesa de seus interesses, participar da administração e da prestação de serviços públicos, o objetivo é estruturar um sistema contra estratégias de corrupção e captura do sistema público, para que não funcione de acordo com os propósitos dos poderes econômicos, mas de acordo com o interesse geral.

Concluimos pela necessidade de discriminar os operadores nocivos que burlam a concorrência para lucrar em prejuízo do interesse geral, das corporações que gerenciam estratégias de negócios lícitos, que contribuem com os governos na construção de valores públicos. O livre mercado é um mecanismo de coordenação, porém, por sua própria natureza, carece de uma autoridade que defina seus objetivos, estabeleça os meios para alcançá-los e uma definição de objetivos, que estão sendo definidos pelos concorrentes durante o processo competitivo. Esse mecanismo é imperfeito justamente porque não considera valores públicos como liberdade, justiça e probidade.

Mais especificamente sobre os poderes midiáticos da região, marcados pela concentração de propriedade e mesclados com poderes econômicos e políticos, também sofrem com crise de dependência e têm servido como mecanismo para fatores de deslegitimação política. Em outras palavras, os meios de comunicação não têm servido como ferramenta de informação, crítica, consciência política e libertação, mas de manipulação e desequilíbrio de oportunidades eleitorais.

Assim, concluimos que a superestrutura da integridade política deve envolver operadores econômicos e incentivar a governança corporativa com base em valores de integridade e recusa ao capitalismo clientelista. A mídia, por sua vez, deve recusar-se a servir como ferramenta de abuso do poder, agindo através da boa-fé, lealdade e pluralismo para permanecer como instrumentos autênticos da mediação democrática.

Concluimos, ainda, que o último e mais importante ator institucional é o cidadão. Ele é o mais importante justamente porque é o agente capaz de iniciar os motores necessários para mobilizar as mudanças na região. A vontade política, elemento

essencial para a construção de superestrutura de integridade política, nasce, precisamente, da recusa cidadã ao estado atual das coisas e da consequente escolha de mudança.

No entanto, para entender a necessidade de mudança e conhecer seu poder transformador, a cidade precisa se libertar de seu status de cliente ou espectador político passivo e converter-se em um agente ativo, que exercite seus direitos políticos de participação rumo às mudanças necessárias. Para isso, concluímos que uma "política de educação política" é essencial, que começa fazendo com que a sociedade, preferencialmente a partir dos jovens, entenda, no mínimo, os conceitos básicos dos sistemas políticos, as funções dos poderes e das organizações políticos, a imprescindibilidade do regime democrático e as consequências perversas da corrupção.

Finalmente, como uma última conclusão parcial, no que diz respeito à aproximação dos países para uma luta concertada contra a corrupção política, concluímos que a melhor estratégia não é a integração regional, mas um sistema de propósito específico, de governança transnacional anticorrupção política.

Apesar das relações pacíficas e a aproximação cultural entre os países analisados, dois séculos de fracassos nas tentativas integracionistas trazem lições que não podem ser ignoradas. A timidez do MERCOSUL e retumbante fracasso da UNASUL revelam as dificuldades de estabelecer um plano de macrointegração na região. No entanto, a necessidade de enfrentar a corrupção política transnacional não pode esperar a superação do paradigma isolacionista por um modelo integracionista.

Assim, tomando uma posição realista sobre o paradigma da integração regional em um plano macro, as aproximações entre os países na luta contra a corrupção política transnacional devem buscar outro caminho. Por isso, propomos uma integração de propósitos específicos, especialmente liderada por órgãos independentes com competência para a luta contra a corrupção como autoridades centrais de cooperação.

Esta governança transnacional política anticorrupção aqui proposta consiste em, primeiro, uniformizar os sistemas, colocando este procedimento como um fator de acompanhamento para o MESICICC. Em segundo lugar, estabelecer órgãos operacionais anticorrupção como autoridades centrais no campo da cooperação internacional, com a possibilidade de trocas diretas de informações entre eles. Em terceiro lugar, facilitar e estimular a criação de Equipes Conjuntas de Investigação, para coleta e compartilhamento de informações e provas. Em quarto lugar, estabelecer

medidas de transrestauração de danos e perdimento de bens entre países defraudados que sejam cooperantes nas investigações

#### **IV. Epílogo**

Como epílogo global desta pesquisa, concluímos que o estabelecimento de uma superestrutura sul-americana de integridade política, a partir de uma arquitetura de sistemas internos e nacionais, é a solução institucional para a desafetação política, desesperança com a democracia, encrespamento social e alto grau de corrupção percebida na região.

O estado atual de desinstitucionalização cria um ambiente propício ao clientelismo e decisões impopulares e, portanto, produz uma crise de confiança, que gera uma baixa qualidade democrática.

No entanto, uma superestrutura sul-americana de integridade política, como proposta, com total participação de atores institucionais, promove um modelo de financiamento confiável, garante equilíbrio na concorrência eleitoral e imuniza processos políticos e decisórios de governo de influência indevida. Como resultado, restaura a confiança nesses processos e devolve o político ao centro orbital do mundo da política, com um impacto positivo na qualidade democrática.

Reconhecemos que construir essa estrutura institucional, nascida da vontade cidadã pela mudança, é um caminho árduo, longo, talvez transgeracional, mas não há soluções simples para uma questão tão distante, complexa e enraizada como a corrupção política sul-americana.

**ANEXO III**

**HOJA DE RECOGIDA DE  
DATOS**

HOJA DE RECOJIDA DE DATOS

(DATOS RECOJIDOS HASTA 13/05/2019)

GRUPO 1 INDICADORES DE REGULACIÓN DE DONACIONES Y GASTOS ELECTORALES	<p>1. REGULACION DE DONACIONES EXTRANJERAS 2017</p> <p>2. REGULACION DE DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS 2013</p> <p>3. REGULACIÓN DE DONACIONES ANÓNIMAS 2013</p> <p>4. LIMITACIÓN DE LAS DONACIONES PERMITIDAS</p> <p>5. REGULACIÓN GENÉRICA DE GASTOS DE CAMPAÑAS</p> <p>6. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL 2013</p> <p>7. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON CAMPAÑAS EN LA INTERNET 2017</p>
---	---

**Cuadro 1.1: REGULACION DE DONACIONES EXTRANJERAS (CONSIDERANDO DE LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA DONACIONES DE ORIGEN EXTRANJERAS?)**

PAÍS	REGULACION DE DONACIONES EXTRANJERAS	‘CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA DONACIONES DE ORIGEN EXTRANJERAS?’, la puntuación ‘0’ para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas a las donaciones extranjeras; ‘2’ puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, ‘4’, para los sistemas que la prohíben, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.
Argentina	15 26215	4
Bolivia	PERMITE POR MEDIO DE LA OEP 71 I B y IV <sup>1</sup> LEY 1.096/2018	2

<sup>1</sup> 71 IV Quedan exentas de las restricciones del presente Artículo, las donaciones de entidades extranjeras, siempre que sean realizadas y/o canalizadas a través del Órgano Electoral Plurinacional, que las distribuirá con los criterios de igualdad y proporcionalidad señalados en el Artículo 75 de la presente Ley para todas las organizaciones políticas.

Brazil	Sí	4
Chile	24 <sup>2</sup> 19884/2003	4
Colombia	27 LEY 1475 DE 2011	4
Ecuador	360 LEY ORGÁNICA ELECTORAL, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA	4
Paraguay	68 a LEY 834/1996 ALTERADA PELA 6171/2018 <sup>3</sup>	2
Peru	30 31 Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas  LEI 30689 2017	2
Uruguay	45 Ley N° 18.485	4
Venezuela	257 RESOLUCIÓN N° 130118-0005/2013/CNE	4

**QUADRO 1.2: REGULACION DE DONACIONES DE PERSONAS JURÍDICAS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LAS DONACIONES DE EMPRESAS, ENTES DEL TERCER SECTOR, SUMINISTRADORES DEL ESTADO Y ENTES ESTATALES?)**

PAÍSES	PROHIBICIÓN DE LA PJ CON ÁNIMO DE LUCROS	PROHIBICIÓN DE LA PJ SIN ÁNIMO DE LUCROS	PROHIBICIÓN DE PROVEEDORES/CONCESIONARIOS ESTATALES	PROHIBICIÓN DE LOS ENTES ESTATALES	CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LAS DONACIONES DE EMPRESAS, ENTES SIN ÁNIMOS DE LUCROS, CONCESIONARIOS/SUMINISTRADORES DEL ESTADO Y ENTES ESTATALES?, la puntuación '0' para un SFP que la permita para cada tipo de persona jurídica mencionada, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas a las donaciones de

<sup>2</sup> Artículo 24.- Prohíbense los aportes de campaña electoral provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, con excepción de los efectuados por extranjeros habilitados legalmente para ejercer en Chile el derecho a sufragio.

<sup>3</sup> a) Contribuciones o donaciones de entidades extranjeras como gobiernos, fundaciones, partidos, movimientos políticos, instituciones y personas físicas o jurídicas, salvo que tratándose de personas físicas o jurídicas las mismas fijen residencia o domicilio en el país y el destino de su contribución o donación sea cubrir los costos de actividades de formación, capacitación e investigación del partido o movimiento político.

					las personas jurídicas y su carencia de derechos políticos; '2' puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, '4', para los sistemas que la prohíben totalmente, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de los riesgos propios de las donaciones de personas jurídicas. Para cada país se ha establecido una puntuación promedio, de acuerdo con la regulación destinada a cada tipo de persona jurídica	
Argentina	Parcial – solo para gasto ordinario 2	15 y 44 Ley 26.215  2007	15 y 44 Ley 26.215  2007	Ley 26.215	3,5	
Bolivia	PERMITIDO 0	2 PARCIAL PARA IGLESIAS 71 C	PERMITIDO 0	PROHIBIDO 4 71 A	1,5	
Brazil	4 TOTAL 9.504 (POS ADI)	4 TOTAL 9.504	4 TOTAL 9.504	4 TOTAL 9.504	4	
Chile	4 TOTAL 26 19884	4 TOTAL 26	4 TOTAL 26	4 TOTAL 25	4	

Colombia	N0	PARCIAL2	S2 <sup>4</sup>	TOTAL 4	2
Ecuador	N0 360	2 SOLO IGLESIAS 360	S2 SOLO CONCESIONARIA Y CONTRATISTA DE OBRA 360	S4 360	2
PARAGUAY	N 0	S4 68e CE	S4 282	S4 282	3
PERU	SIM 4 LEY 31 C 30689/2017	SIM 4 D 30689/2017	S4	S4 31A	4
URUGUAY	N 0	S4 45 d Ley N° 18.485	2 Solo concesionarios y adjudicatarios de obra V 44 <sup>5</sup> para despesas corrientes	S4	2,5
VENEZUELA	RESOLUCIÓN N° 130118-0005 Caracas, 18 de enero de 2013	N0	S 4 257	S 4 257	2

**CUADRO 1.3: REGULACIÓN DE DONACIONES ANÓNIMAS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LA DONACIÓN ANÓNIMA?)**

<sup>4</sup> 27 7. Las que provengan de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales; que administren recursos públicos o parafiscales, o que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte y azar.

<sup>5</sup> Artículo 44.- Las empresas concesionarias de servicios públicos que mantengan relaciones contractuales con el Estado, formalizadas mediante contratación directa o adjudicación de licitación, podrán realizar donaciones o contribuciones a los partidos políticos, sus sectores internos o listas de candidatos, por un monto que no exceda las 10.000 UI (diez mil unidades indexadas) anuales.

PAÍSES	PROHIBICIÓN DE LA DONACIÓN ANÓNIMA	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LA DONACIÓN ANÓNIMA?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas con las donaciones anónimas; '2' puntos para un sistema que la permite, pero bajo limitaciones y, finalmente, '4', para los sistemas que la prohíben, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.	
Argentina	S 15	4	
Bolivia	PARCIAL NAS COLETAS COLETIVAS 71 F	2	
Brazil	NÃO	4	
Chile	RESERVADA, MAS A SERVEL SABE QUE É O DOADOR. ART 17 19884	4	
Colombia	S 27	4	
Ecuador	S Art 359 <sup>6</sup>	4	
PARAGUAY	S 282 d CE 2012	2	
PERU	NO 31	4	
URUGUAY	N LIMITADA 45 a	2	
VENEZUELA	S 257	4	

<sup>6</sup> No podrán existir contribuciones anónimas y la persona natural o jurídica no podrá contribuir anualmente con un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares, respecto de la fijación realizada por el INEC para el mes de diciembre del año inmediato anterior, o que suponga más del diez por ciento del presupuesto anual de la organización política respectiva.

RESOLUCIÓN N° 130118-0005 Caracas, 18 de  
enero de 2013

**CUADRO 1.4: LIMITACIÓN DE LAS DONACIONES PERMITIDAS (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE GARANTIZAR EQUIDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES POR MEDIO DE TOPES A LAS DONACIONES PERMITIDAS, ¿EL SFP ESTABLECE LÍMITES DE QUE NATURALEZA?)**

PAISES	LIMITACIÓN DE LAS DONACIONES PERMITIDAS	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE GARANTIZAR EQUIDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES POR MEDIO DE TOPES A LAS DONACIONES PERMITIDAS, ¿EL SFP ESTABLECE LÍMITES DE QUE NATURALEZA?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos debidos a la ausencia de determinación de topes. Fijamos '2' puntos para un sistema que la establece, pero subjetivamente, es decir, de acuerdo con condiciones subjetivas, propias del donante, que, consecuentemente, crean situaciones de desigualdad injustificadas. Finalmente, establecemos '4' puntos para los sistemas que instituyen topes objetivos, es decir, igual para todos, independientemente de la situación personal de donante, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.
Argentina	S Artículo 44 <sup>7</sup> -	4
Bolivia	71 II <sup>8</sup>	4

<sup>7</sup> Artículo 44. "Límite recursos privados. Los partidos políticos o alianzas con motivo de la campaña electoral, no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado por esta ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza."

<sup>8</sup> 71 II - Ninguna Contribución, donación, subsidio o aporte individual podrá exceder el diez por ciento (10%) del presupuesto anual de la organización política o del presupuesto de campaña en el marco de un proceso electoral.

	10%	
Brazil	S 9504 10% DA RENDA DO ANO ANTERIOR	2
Chile	S Artículo 9.- 19884	4
Colombia	S 23 1475	4
Ecuador	S LOPE Art. 221 <sup>9</sup> .- " 359 221	4
PARAGUAY	S "Art. 282 CE <sup>10</sup> .-	4
PERU	S Art 30 a <sup>11</sup>	4
URUGUAY	4 ART 31	4
VENEZUELA	desregulamentado	0

**CUADRO 1.5. REGULACIÓN GENÉRICA DE GASTOS DE CAMPAÑAS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS ELECTORALES)**

PAÍS	REGULACIÓN DE GASTOS DE CAMPAÑAS	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS ELECTORALES?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas a una campaña sin límites de despesas. Establecemos '2' puntos para un sistema que adopta alguna técnica de contención, como límite de tiempo de campaña, tope general de ingresos o tope general de gastos. Por último, '4' puntos para los sistemas que imponen una
------	----------------------------------	---

<sup>9</sup> Art 221. La aportación de las personas naturales no podrá exceder del cinco por ciento del monto máximo de gasto electoral autorizado, para cada dignidad. El aporte de los candidatos no podrá exceder del diez por ciento de dicho monto máximo de gastos electorales.

<sup>10</sup> En la recaudación de fondos destinados a la campaña electoral le está absolutamente prohibido a los partidos, movimientos políticos y alianzas: e) recibir contribuciones o donaciones individuales superiores al equivalente a 7.000 (siete mil) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas, ya sea de personas físicas o empresas."

<sup>11</sup> a) Las cuotas y contribuciones en efectivo o en especie de cada aportante como persona natural o persona jurídica extranjera sin fines de lucro, incluido el uso de inmuebles, a título gratuito, que no superen las ciento veinte (120) Unidades Impositivas Tributarias al año, las mismas que deben constar en el recibo de aportación correspondiente.

		limitación de tiempo de campaña asociada a una técnica de limitación de ingreso o despesas, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.
Argentina	4 ART 44	4
Bolivia	The campaign begins 90 days before election day, and advertising begins 30 days before; both end three days before <sup>12</sup>	2
Brazil	9.504 Advertising begins after 15/08 of the year of the election and ends two days before (elections are held on the first Sunday in October).	4
Chile	ARTS 3 E 5 19884	4
Colombia	4 23 1475 34	4
Ecuador	Titulo tercero	4
Paraguay	Con limitación temporal Mesma lei	2
Peru	30 e 40.1	4
Uruguay	Ley N° 18.485	2
Venezuela	Temporal 1 17045/2004 Nao vi	0

**CUADRO 1.6. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL?)**

<sup>12</sup> INE-UNDP

PAÍS	REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN TRADICIONAL?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas a una campaña sin límites de despesas para comunicación política en los medios tradicionales. Establecemos '2' puntos para un sistema que adopta alguna técnica de limitación, como limitación de compra de ciertos espacios, o la prohibición de compra de algún tipo de espacio mediático o el control de precio de venta de espacio mediático. Por último, fijamos '4' puntos para los sistemas que prohíben integralmente la compra de todos los tipos de espacios mediáticos privados, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención o solución de la cuestión propuesta.
Argentina	ART 44	4
Bolivia	ART 77 <sup>13</sup>	2
Brazil	36 §2 <sup>o</sup> . <sup>14</sup>	4
Chile	55 19884	2
Colombia	pode comprar espaço privado com limitação Art 37 LEY ESTATUTARIA 1475 DE 2011	2
Ecuador	Titulo tercero cdemo	4
Paraguay	288 codigo electoral	2
Peru	40.7 <sup>15</sup>	2

13 ARTÍCULO 77. (LÍMITES A LA CONTRATACIÓN DE PROPAGANDA ELECTORAL). Los gastos de partidos políticos o alianzas en la contratación de medios de comunicación radio, televisión y prensa escrita, para campaña y propaganda electoral con recursos privados, no podrán superar el treinta y cinco por ciento (35%) del monto destinado por el Tribunal Supremo Electoral al fortalecimiento público en período electoral.

<sup>14</sup> § 2º Não será permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

<sup>15</sup> 40.6. En elecciones generales, la organización política y el candidato, a través de su tesorero nacional o tesoreros descentralizados, pueden contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional.

Uruguay	2 Ley N° 17818/2004	2
Venezuela	2 RESOLUCIÓN N° 130118-0005 Caracas, 18 de enero de 2013	2

**CUADRO 1.7. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON CAMPAÑAS EN LA INTERNET (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN EN LA INTERNET?)**

PAÍS	REGULACIÓN ESPECÍFICA DE GASTOS CON CAMPAÑAS EN LA INTERNET	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A UNA CAMPAÑA SIN LÍMITES DE DESPESAS, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS GASTOS CON COMUNICACIÓN EN LA INTERNET?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula, pues reputamos como incapaz de prevenir las cuestiones y riesgos relacionadas a una campaña digital sin límites. Establecemos '2' puntos para un sistema que regula las campañas digitales coyuntamente con los medios de comunicación tradicionales, sin embargo, sin establecer reglas específicas para la comunicación política en la <i>web</i> . Al fin, fijamos '4' puntos para los sistemas que regulan específicamente las campañas digitales, incluso sobre manejo de aplicaciones de mensajería y redes sociales.
Argentina	Artículo 64 ter <sup>16</sup> :	2
Bolivia	Código electoral SIN PREVISION	0

<sup>16</sup> ART 64 TER - Publicidad en medios de comunicación. Queda prohibida la emisión y publicación de avisos publicitarios en medios televisivos, radiales y gráficos con el fin de promover la captación del sufragio para candidatos a cargos públicos electivos antes de los veinticinco (25) días previos a la fecha fijada para el comicio. La prohibición comprenderá la propaganda paga de las imágenes y de los nombres de los candidatos a cargos electivos nacionales, ejecutivos y legislativos, en los medios masivos de comunicación (televisión, radio e Internet), vía pública, medios gráficos, telefonía móvil y fija, publicidad estática en espectáculos deportivos o de cualquier naturaleza, así como también la publicidad alusiva a los partidos políticos y a sus acciones, antes de los veinticinco (25) días previos a la fecha fijada para el comicio. El juzgado federal con competencia electoral podrá disponer el cese automático del aviso cursado cuando éste estuviese fuera de los tiempos y atribuciones regulados por la ley.

Brazil	<u>RESOLUÇÃO Nº 23.551, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2017.</u>	4
Chile	SIN PREVISION	0
Colombia	SIN PREVISIÓN	0
Ecuador	SIN PREVISION	0
Paraguay	288 ce	2
Peru	Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE	2
Uruguay	SIN PREVISION	0
Venezuela	SIN PREVISION	0

<p><b>GRUPO 2</b></p> <p><b>INDICADORES DE CONDUCTAS PREMIABLES</b></p>	<p>1: PREVISIÓN DE ESTÍMULOS PARA ACERCAMIENTO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANIA 2015</p> <p>2: PREVISIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE INTEGRIDAD PARTIDISTA - "COMPLIANCE" 2017</p> <p>3: REGULACIÓN DEL SECRETO BANCARIO DE CUENTA PARTIDISTA</p> <p>4: REGULACIÓN DE LAS DONACIONES POR MEDIO DEL SISTEMA FINANCIERO OFICIAL 2013</p> <p>5: PREVISIÓN DE CONTROL DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS</p> <p>6: REGULACIÓN DE TRANSPARENCIA PARTIDISTA 2017</p> <p>7: REGULACIÓN DE LA PROFUNDIDAD DEL CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS</p> <p>8: REGULACIÓN DE LA PROFUNDIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑA (¿CÓMO EL SFP REGULA LOS ITENS DE EVIDENCIACIÓN Y COMPROBACIÓN PARA EL CONTROL DE LA RENDICIONES DE CUENTAS DE CAMPAÑAS?) 2017</p> <p>9: REGULACIÓN DE LA LEGIBILIDAD DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS (ESTADO PATRIMONIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS)</p>
---	--

- 10: REGULACIÓN DE LA AMPLITUD DE LA DIFUSIÓN DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS
- 11: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD TÉCNICA DEL RESPONSABLE FINANCIERO DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS
- 12: REGULACIÓN DE CERTIFICACIÓN ALTERNATIVA DE LAS CUENTAS ELECTORALES

**CUADRO 2.1: PREVISIÓN DE ESTÍMULOS PARA ACERCAMIENTO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANIA (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTRECHAMIENTO ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANÍA, ¿EL SFP PRESENTA ESTÍMULOS DE ACERCAMIENTO CIUDADANO?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE ESTÍMULOS PARA ACERCAMIENTO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS Y CIUDADANIA	Reputamos como mínimo regulatorio medidas de (1) fomento al proselitismo partidista; (2) fomento a la equidad de participación partidista por género, edad o etnia; (3) fomento a políticas partidistas de microdonaciones y (4) exenciones fiscales para donaciones. 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTRECHAMIENTO ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANÍA, ¿EL SFP PRESENTA ESTÍMULOS DE ACERCAMIENTO CIUDADANO?', la puntuación '0' para un SFP que no presenta ninguna medida de acercamiento, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución de la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SFP que presenta escasez de medidas de acercamiento, es decir, solo una de las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SFP que presenta medidas de acercamiento, es decir, dos de las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SFP que presenta predominio de medidas de acercamiento, es decir, tres de las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SFP que presenta abundancia de medidas de acercamiento, con las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta;
Argentina	LEY 26.571 PERMITE MICRODOAÇÕES com cartão E ley 27412 paridad de Género en ámbitos de representación política.  ART. 12  CAPACITAÇÃO PARA JOVENS	3

	ARTICULO 17 <sup>17</sup> . —	
Bolivia	<p>COLECTAS PÚBLICAS</p> <p>ART 18 DESPATRIARCALIZACIÓN</p> <p>E ART 73<sup>18</sup></p> <p>Ley N. 2771 de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas</p> <p>Norma la participación de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales.</p> <p>Ley N. 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres</p> <p>La Ley tiene por objeto establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos.</p>	3
Brazil	<p>PARTICIPAÇÃO DA MULHER 44 9096</p> <p>FORMAÇÃO POLÍTICA 44 9096</p> <p>CROWDFUNFIND 23 9504</p>	3
Chile	<p>33BIS 18603<sup>19</sup></p> <p>EXENCIO RENTA 11 19884</p>	3

<sup>17</sup> Art 17 - Las donaciones realizadas por personas físicas o jurídicas al Fondo Partidario Permanente o al partido político directamente serán deducibles para el impuesto a las ganancias hasta el límite del cinco por ciento (5%) de la ganancia neta del ejercicio.

<sup>18</sup> ARTÍCULO 73. (FORTALECIMIENTO PÚBLICO).

- I. El fortalecimiento público, administrado por el Órgano Electoral Plurinacional, consiste en subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda en medios de comunicación e impresos en elecciones generales y para la formación y capacitación de sus dirigencias y militancia en años no electorales. El Órgano Electoral Plurinacional difundirá en su página web el Reglamento, la distribución y el uso de recursos del fortalecimiento público.
- II. El fortalecimiento público que, por cualquier razón, no fuera utilizado por la organización política a la que corresponde, será debidamente informado en los estados financieros anuales del Tribunal Electoral correspondiente.

<sup>19</sup> 33 BIS Desarrollo de actividades de formación cívica de los ciudadanos, la preparación de candidatos a cargos de elección popular, la formación de militantes, la elaboración de estudios que apoyen la labor política y programática, el diseño de políticas públicas, la difusión de sus principios e ideas, la investigación, el fomento a la participación femenina y de los jóvenes en la política.

Colombia	16 PARÁGRAFO EXENCION RENTA 18 MUJERES Y MINORIAS <sup>20</sup>	3
Ecuador	Minoría y mujer art 3 <sup>21</sup> incluso em cargos directivos	2
Paraguay	Solo mujer 32 q	1
Peru	Mujeres, jóvenes y minorías e indios <sup>12</sup> 27683	2
Uruguay	Mujeres ley 18476/2009	1
Venezuela	Participación indígena 174 lobre	1

**CUADRO 2.2: PREVISIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE INTEGRIDAD PARTIDISTA - "COMPLIANCE" (¿EL SA-CP DETERMINA LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS INTERNOS DE CONFORMIDAD A LOS PARTIDOS POLITICOS?)**

PAÍS	PREV PREVISIÓN DE IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE INTEGRIDAD PARTIDISTA - "COMPLIANCE"	DE 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA ¿EL SACP-SFP DETERMINA LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS INTERNOS DE CONFORMIDAD A LOS PARTIDOS POLITICOS?', la puntuación '0' para un SACP-SFP que no la regula, pues reputamos incapaz de prevenir los riesgos relacionados a la actividad partidista. Establecemos '1' punto para el sistema que adopte alguna técnica de seguimiento de riesgo. Instituímos "2" y "3" puntos para los SACP+SFP que exijan, respectivamente, sistemas de auditorías internas y externas. Por último, fijamos '4' puntos para los sistemas que exijan <i>compliance</i> partidista, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de prevención y solución de la cuestión propuesta.
Argentina	No hay predicción de compliance o auditoría, sin embargo, la doctrina entiende que el responsable contable sería un oficial de cumplimiento	0
Bolivia	ART 82 E 83 EXIGE AUDITORIA	2
Brazil	NADA	0
Chile	ART 33 E 34 18603	3

<sup>20</sup> En todo caso, para las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político, los partidos y movimientos destinarán en sus presupuestos anuales una suma no inferior al quince por ciento (15%) de los aportes estatales que le correspondieren.

<sup>21</sup> Art. 3.- El Estado promueve la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

	AUDITORIAS	
Colombia	AUD INTERNA E EXTERNA 49 130/1994 4 1475/2011	3
Ecuador	217 e 365 cdemp	2
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	34.1 Ley de Organizaciones Políticas <sup>22</sup> Ley de 2018 compliance officer facultativo	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 2.3: REGULACIÓN DEL SECRETO BANCARIO DE CUENTA PARTIDISTA ('CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL SECRETO BANCARIO DE LAS CUENTAS PATIDISTAS?')**

PAÍS	PREVISIÓN DE AUSENCIA DE SECRETO BANCARIO DE CUENTA PARTIDARIA	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL SECRETO BANCARIO DE LAS CUENTAS PATIDISTAS?', la puntuación '0' para un SFP que no la regula o la regula sin distinción del reglamento general de las cuentas bancarias, pues reputamos como incapaz de fomentar la transparencia e integridad partidista. Establecemos '2' puntos para un sistema que adopta un régimen de facilitación para acceso a las cuentas de los partidos con movimientos sospechosos. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que no adoptan secreto bancario a las cuentas de los partidos, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta.
Argentina	INDIRECTAMENTE  ART 50 26215 <sup>23</sup>	2

<sup>22</sup> 34.1. Las organizaciones políticas deben contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos y normas internas de la organización.

<sup>23</sup> ARTICULO 50. — Terceros informantes. Los medios de comunicación y los proveedores en general, de servicios o bienes útiles o muebles en el desarrollo de las campañas electorales de los partidos políticos están sometidos al régimen que esta ley establece, debiendo facilitar los elementos y datos que les sean requeridos, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato.

Bolivia	84 III ACCESO FACILITADO A LAS CUENTAS POR LA OEP <sup>24</sup>	2
Brazil	9096 35	2
Chile	INEXISTENCIA	0
Colombia	ART 25 1475 <sup>25</sup>	2
Ecuador	225 <sup>26</sup>	4
Paraguay	Informaciones sobre la cuenta 280	2
Peru	SIN PREVISIÓN	0
Uruguay	Facilidade de quebra 50 <sup>27</sup>	2
Venezuela	nada	0

**CUADRO 2.4: REGULACIÓN DE LAS DONACIONES POR MEDIO DEL SISTEMA FINANCIERO OFICIAL (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL USO DEL SISTEMA FINANCIERO PARA LAS DONACIONES DE DINERO?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE OBLIGACIÓN DE USO DE SISTEMA OFICIAL	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE FOMENTAR LA TRANSPARENCIA Y INTEGRIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL USO DEL SISTEMA FINANCIERO PARA LAS DONACIONES DE DINERO?', la puntuación '0' para un SFP que no lo regula, pues reputamos como incapaz de fomentar la transparencia e integridad partidista. Establecemos '2' puntos para un sistema que permita algunos tipos de aportaciones en dinero ajenas al sistema financiero. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que exigen exclusivamente donaciones por medio del
------	---	---

<sup>24</sup> 84 III. La máxima instancia del Órgano Electoral Plurinacional podrá requerir información sobre estas cuentas a la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, la misma que gestionará la información de manera pronta y oportuna

<sup>25</sup> Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

<sup>26</sup> Art. 225.- Durante la campaña electoral las organizaciones políticas y sus alianzas a través de sus responsables económicos y/o procuradores comunes, deberán abrir una cuenta bancaria única electoral en una de las instituciones del sistema financiero nacional, a efecto de llevar un adecuado y detallado registro financiero, de todos los ingresos monetarios sin excepción. Esta cuenta será distinta de la cuenta bancaria de la organización política. Para la apertura de estas cuentas deberán presentar la certificación emitida por la autoridad electoral correspondiente y no estarán amparadas por el sigilo bancario.

<sup>27</sup> Artículo 50.- Recibida la denuncia o resuelta de oficio la iniciación de los procedimientos, la Corte Electoral dispondrá las diligencias indagatorias y probatorias que estime convenientes. A dichos efectos queda relevado el secreto bancario previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley N° 15.322, de 15 de setiembre de 1982, para los involucrados en la denuncia, debiendo la Corte Electoral solicitar al Juez Letrado en lo Civil el levantamiento del mismo. Una vez relevado el secreto bancario, deberán las instituciones financieras brindar todas las informaciones que les sean requeridas por la Corte Electoral, relacionadas con las cuentas bancarias de los partidos políticos, sectores internos, listas de candidatos, de sus dirigentes y de los particulares y empresas donantes.

		sistema financiero oficial, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución de la cuestión propuesta.
Argentina	0 ART 44 BIS PERMITE POR QUALQUER MEIO, DESDE QUE INDENTIFICAVEL.	2
Bolivia	86 II	4
Brazil	23 §4º- 9504	4
Chile	16 19884	4
Colombia	ART 25 1475 <sup>28</sup>	4
Ecuador	Art 225 <sup>29</sup>	4
Paraguay	Hasta a diez salarios mínimos Art 68	2
Peru	30 <sup>30</sup>	2
Uruguay	32 <sup>31</sup>	4
Venezuela	Identificable siempre 2013 257 reglamento general lopre	2

**CUADRO 2.5: PREVISIÓN DE CONTROL DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP ESTABLECE CONTROLES SOBRE LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE CONTROL DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS	DE CONTROL DE EVOLUCIÓN DE LOS DIRIGENTES	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP ESTABLECE CONTROLES SOBRE LOS DIRIGENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?', la puntuación '0' para un SACP que no establece ningún tipo de control o régimen de responsabilización, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos
------	---	---	---

<sup>28</sup> Los recursos en dinero se recibirán y administrarán a través de una cuenta única que el gerente de campaña abrirá en una entidad financiera legalmente autorizada, quien podrá igualmente, bajo su responsabilidad, abrir las subcuentas que considere necesarias para la descentralización de la campaña. Estas cuentas estarán exentas del impuesto a las transacciones bancarias. La Superintendencia Financiera establecerá un régimen especial de control y vigilancia que garantice la transparencia en el manejo de dichas cuentas.

<sup>29</sup> Es obligatorio utilizar exclusivamente estas cuentas para los ingresos y egresos electorales. Las cuentas se abrirán desde la calificación de la candidatura o de la convocatoria del proceso de revocatoria del mandato o consulta popular, y se cancelarán dentro de un plazo perentorio de treinta días posteriores a la fecha de culminación de la campaña electoral.

<sup>30</sup> Todo aporte privado en dinero, que supere una (1) Unidad Impositiva Tributaria, se realiza a través de entidades del sistema financiero.

<sup>31</sup> Artículo 32.- Todo aporte o contribución a la campaña electoral de las preceptuadas en la presente ley debe ser depositado en cuenta bancaria abierta especialmente para la financiación de la misma

		inherentes a la actividad partidista. Establecemos '2' puntos para un sistema que establezca algún tipo de control y responsabilización, aunque exclusivamente <i>interna corporis</i> , sobre el cuerpo directivo de los partidos. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prevén un régimen de control de evolución patrimonial de los directivos, asociado a sanciones, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	SIN PREVISIÓN	0
Bolivia	98 E SS	2
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	SIN PREVISIÓN	0
Colombia	11 1475	2
Ecuador	315 5 e previsión de consejo de disciplina y ética 332	2
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	SIN PREVISIÓN	0
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 2.6: REGULACIÓN DE TRANSPARENCIA PARTIDISTA (¿CÓMO EL SACP REGULA LA TRANSPARENCIA PARTIDISTA?)**

PAÍS	REGULACIÓN DE TRANSPARENCIA PARTIDISTA	Consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan publicidad y acceso público: del inventario patrimonial con cuentas ordinarias con despesas corrientes; cuentas de campañas con origen de las aportaciones privadas; estatuto del partido y hoja de vida de dirigentes y candidatos. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la pregunta 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA TRANSPARENCIA PARTIDISTA?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución de la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de medidas de transparencia, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en
------	--	---

		el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta medidas de transparencia, es decir, dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de medidas de transparencia, es decir, tres de las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de medidas de transparencia, con las cuatro medidas reputadas en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	24 <sup>32</sup>	2
Bolivia	88 II	2
Brazil	NO, SÓLO ENVIA AI TSE QUE PUBLICA EN D.O. 32 9096	0
Chile	ART 36 BIS 18603 TODO MENOS TRANSP PASIVA 19884/2017	3
Colombia	1712/14 – TRANSP PASSIVA 1475 SIN ESPECIFICAR	3
Ecuador	Art 16 LEY ORGÁNICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (Ley No. 2004-34) <sup>33</sup>	2
Paraguay	6167/2018	1
Peru	Hoja de vida de los candidatos 23.2 28094 (redação de 2017)	2

<sup>32</sup> ART 24. Los partidos políticos deberán difundir en un diario de circulación nacional el sitio web donde se encuentran publicados los estados contables anuales completos con los listados de donantes. Si la agrupación política no contase con sitio web referenciará al sitio web del Poder Judicial de la Nación.

<sup>33</sup> Art. 16.- Información publicar anualmente en forma electrónica, sus informes sobre el uso detallado de los fondos a ellos asignados.

Pública de los Partidos Políticos. Todos los partidos y organizaciones políticas que reciben recursos del Estado, deberán

	Dados do partido 55 res 0049-2017-jne	
Uruguay	nada	0
Venezuela	nada	0

**CUADRO 2.7: REGULACIÓN DE LA PROFUNDIDAD DEL CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIACIÓN Y COMPROBACIÓN PARA CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?)**

PAÍS	REGULACIÓN DE LA PROFUNDIDAD DEL CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS	<p>Consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan una contabilidad con la presencia de los siguientes puntos de evidenciación: bienes muebles y raíces con valor de mercado actualizado; despesas corrientes especificadas; préstamos bancarios con las tasas contratadas; inversiones; contribuciones ordinarias de filiados; otros tipos de ingresos.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIACIÓN Y COMPROBACIÓN PARA CONTROL PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de puntos de evidenciación del estado patrimonial partidista, es decir, solo uno o dos de los seis ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de evidenciación, es decir, con tres de los seis ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de puntos de evidenciación, es decir, cuatro o cinco de los seis ítems reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de puntos de evidenciación, con los seis ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	<p>ART 23 NAO ESPECIFICA O QUE DEBE CONSTAR</p> <p>el estado anual de su patrimonio o balance general y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio deberán presentar una lista completa de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos en</p>	2

	el período, detallando datos de identificación personal, identificación tributaria, monto y fecha del aporte.	
Bolivia	ART 88	3
Brazil	ART. 33 9096 – POUÇOS PONTOS DE EVIDENCIAÇÃO	2
Chile	36 BIS 18.603/87	4
Colombia	Artículos 16 al 19 de la Ley 1475 de 2011- Rendición pública de cuentas, Resolución reglamentaria No. 99 de 1997.POUÇOS PONTOS DE EVIDENCIAÇÃO <sup>34</sup>	3
Ecuador	Art 359	2
Paraguay	Pocos puntos 63	2
Peru	183 ley 26.859 <sup>35</sup>	2
Uruguay	51 e ss	2
Venezuela	nada	0

**CUADRO 2.8: REGULACIÓN DE LA PROFUNDIDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑA (‘CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIACIÓN Y COMPROBACIÓN PARA CONTROL DE LAS DE CUENTAS DE CAMPAÑA?’)**

PAÍS	PREVISIÓN DE LA PROFUNDIDAD DE LA RENDICIÓN	Consideramos, como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, la presencia de normas que exijan una rendición de cuentas con la presencia de los siguientes puntos de evidenciación especificados: despesas con oficina, despesas con militancia, despesas con
------	---	---

<sup>34</sup> Facilitar a las organizaciones políticas y candidatos, la elaboración del informe oficial de ingresos y gastos de campañas electorales, para la rendición electrónica del mismo ante el CNE., dentro del término establecido en la ley. Según su marco normativo y mediante la Resolución 0285 del 16 de febrero de 2010 el Consejo Nacional Electoral adopta la herramienta electrónica, denominado “Cuentas Claras”. Posteriormente, mediante Resolución No. 1044 de 2011, el C.N.E., dispuso como obligatorio el diligenciamiento del libro de ingresos y gastos, a través del Aplicativo Cuentas Claras, para los candidatos a Gobernaciones, Alcaldías de capitales de Departamento, al Congreso de la República y Parlamento Andino y promotores del voto en blanco. A partir del año 2013, mediante Resolución No. 3097, el C.N.E., estableció “el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “Cuentas Claras” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de la campaña electoral”. En el año 2018, la presentación y rendición del informe anual de las organizaciones políticas, es decir, la Declaración de Patrimonio, Ingresos y Gastos, vigencia 2017, se realizó a través del aplicativo Cuentas Claras, y en medio físico.

<sup>35</sup> La información debe detallar el concepto de los gastos y la persona natural o jurídica a la que se efectuó el pago, siempre que el monto desembolsado exceda de dos Unidades Impositivas Tributarias. Los gastos realizados por publicidad electoral deberán especificar la cantidad de avisos contratados precisando el nombre del medio de comunicación escrito, radial o televisivo o la dirección de Internet por el que se propalaron los avisos y la tarifa unitaria de cada uno. Pueden sustentarse gastos de campaña con comprobantes de pago o facturas emitidos a nombre de la organización política, los candidatos y/o el representante designado para tal efecto. En el caso de gastos cubiertos directamente por donaciones, sean de los propios candidatos de las organizaciones y de afiliados y/o simpatizantes se precisará tal circunstancia señalando el monto de las mismas cuando exceda de dos Unidades Impositivas Tributarias. (\*)

		<p>medios de comunicación regulados, despesas de transporte, ingresos de donaciones privadas, aportaciones no financieras estimadas en dinero, otros tipos de ingresos.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÚAL ES EL NIVEL DE EVIDENCIACIÓN Y COMPROBACIÓN PARA CONTROL DE LAS DE CUENTAS DE CAMPAÑA?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de puntos de evidenciación del estado patrimonial partidista, es decir, solo uno o dos de los siete ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de evidenciación, es decir, con tres o cuatro de los siete ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de puntos de evidenciación, es decir, cinco o seis de los seis ítems reputadas en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de puntos de evidenciación, con los siete ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por ende, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	ART 58 <sup>36</sup> E 45BIS <sup>37</sup>	4
Bolivia	NO HE IDENTIFICADO DISTINCIÓN ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS	2

<sup>36</sup> ARTICULO 58. — Informe final. Noventa (90) días después de finalizada la elección, el tesorero y los responsables económico-financieros de la campaña deberán presentar, en forma conjunta, ante la justicia federal con competencia electoral del distrito correspondiente, un informe final detallado de los aportes públicos y privados recibidos, que deberá contener y precisar claramente su naturaleza, origen, nombre y documento del donante, destino y monto, así como el total de los gastos incurridos con motivo de la campaña electoral, detallados por rubros y los comprobantes de egresos con las facturas correspondientes. Deberá indicarse también la fecha de apertura y cierre de la cuenta bancaria abierta para la campaña para el caso de las alianzas electorales, debiendo poner a disposición la correspondiente documentación respaldatoria.

<sup>37</sup> ARTICULO 58 bis — Rubros de gastos. En el informe final al que se refiere el artículo anterior, se consignarán al menos los siguientes rubros: a) Gastos de administración; b) Gastos de oficina y adquisiciones; c) Inversiones en material para el trabajo público de la agrupación política incluyendo publicaciones; d) Gastos de publicidad electoral; e) Gastos por servicios de sondeos o encuestas de opinión; f) Servicios de transporte; g) Gastos judiciales y de rendición de cuentas; h) Gastos de impresión de boletas; i) Otros gastos debidamente fundamentados.

	ELECTORALES Y DE ESTADO PATRIMONIAL DEL PARTIDO (ART 88)	
Brazil	POCOS PUNTOS 28 9504	2
Chile	LEY 19884/2017 <sup>38</sup>	4
Colombia	CUENTAS CLARAS RES CNE 1044/2011 LIVRO DE INGRESOS Y GASTOS	4
Ecuador	Pocos puntos de evidenciación 367 LEY ORGÁNICA ELECTORAL, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA <sup>39</sup>	2
Paraguay	Pocos 64	2
Peru	34 28094 2017	3
Uruguay	51 e ss	2
Venezuela	2013 264 e ss reglamento general lopre	4

**CUADRO 2.9: REGULACIÓN DE LA LEGIBILIDAD DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS - ESTADO PATRIMONIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS (¿CÓMO EL SA-CP REGULA LA LEGIBILIDAD CIUDADANA PARA CONTROL SOCIAL DEL ESTADO PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE LEGIBILIDAD DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS (ESTADO PATRIMONIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS)	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTRECHAMIENTO ENTRE PARTIDOS Y CIUDADANÍA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA LEGIBILIDAD CIUDADANA PARA CONTROL SOCIAL DEL ESTADO PATRIMONIAL DE LOS PARTIDOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE CAMPAÑAS?', la puntuación '0' para un SACP que no establece previsión de legibilidad de cualquier naturaleza, pues lo reputamos como totalmente incapaz de realizar el necesario acercamiento entre partidos y ciudadanía, así como facilitar el control social. Establecemos '2' puntos para un sistema que establezca algún tipo de facilitación de comprensión de las
------	---	---

<sup>38</sup> El financiamiento, los límites, el control y las medidas de publicidad de los gastos electorales que realicen los partidos políticos y candidatos, como consecuencia de los actos eleccionarios contemplados en la ley N°18.700, sobre Votaciones populares y escrutinios, y en la ley N°18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, se regirán por las disposiciones de la presente ley.

<sup>39</sup> El informe económico financiero se presentará en el formato establecido por el Consejo Nacional Electoral y deberá contener por lo menos, la fuente, monto y origen de los ingresos y el monto y destino de los gastos realizados durante la campaña electoral

		cuentas partidistas. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prevén expresamente la legibilidad ciudadana en relación a las cuentas de los partidos políticos, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	SIN PREVISIÓN	0
Bolivia	88	4
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	ART 36BIS 18603/87 <sup>40</sup>	4
Colombia	SIN PREVISIÓN	0
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	SIN PREVISIÓN	0
Uruguay	36 resumen	2
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 2.10: REGULACIÓN DE LA AMPLITUD DE LA DIFUSIÓN DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS (¿CÓMO EL SISTEMA REGULA LA DIVULGACIÓN DE LAS CUENTAS ORDINARIAS Y DE CAMPAÑAS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE LA AMPLITUD DE DIFUSIÓN DE LAS CUENTAS	<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una difusión de ambas las cuentas, es decir, del estado patrimonial y de campaña, en tres sitios distintos: periódicos de gran circulación; página web de los partidos; página web del órgano electoral.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SISTEMA REGULA LA DIVULGACIÓN DE LAS CUENTAS ORDINARIAS Y DE CAMPAÑAS?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna previsión sobre publicidad de las cuentas o que establezca una publicidad ajena a los tres medios reputados como mínimo en términos de amplitud de divulgación, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta y la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a determinar la publicidad solo de una</p>
------	---	---

<sup>40</sup> Artículo 36 bis.- Los partidos políticos deberán mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, en forma completa, actualizada y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, trimestralmente:

		de las cuentas (ordinaria o electoral), y solamente en el órgano electoral. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que determina la publicación de una de las dos cuentas, al menos en dos de los tres medios referenciados. Instituímos la puntuación '3' para un SACP+SFP que determina la publicación de una de las dos cuentas en los tres medios posibles: periódicos de gran circulación; página web de los partidos; página web del órgano electoral. Finalmente, atribuímos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la publicación de las dos cuentas en los tres medios referenciados, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ART 24 – CUENTAS PATRIMONIALES ART 59 CUENTAS ELECTORALES <sup>41</sup>	4
Bolivia	88	2
Brazil	28 §4 9504	1
Chile	34 18603	4
Colombia	1 1475 18 130 <sup>42</sup>	2
Ecuador	359	2
Paraguay	281	1
Peru	LEY N° 28094	1
Uruguay	53	1
Venezuela	1 reglamento	1

**CUADRO 2.11: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD TÉCNICA DEL RESPONSABLE FINANCIERO DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS ('CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SFP REGULA LA CAPACIDAD TÉCNICA Y RESPONSABILIZACIÓN DE LOS ENCARGADOS FINANCIEROS DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS?')**

PAÍS	REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD TÉCNICA DEL RESPONSABLE	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA LA CAPACIDAD TÉCNICA Y RESPONSABILIZACIÓN DE LOS ENCARGADOS FINANCIEROS DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no exige capacidad técnica, ni
------	--	---

<sup>41</sup> Los partidos políticos deberán difundir en un diario de circulación nacional el sitio web donde se encuentran publicados los estados contables anuales Y informe final de campaña completos

<sup>42</sup> PARAGRAFO. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

	FINANCIERO DE LAS CUENTAS PARTIDISTAS	establece responsabilización a los responsables financieros, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad partidista. Establecemos '2' puntos para un sistema que establezca sanciones a los encargados financieros, sin que se le exija capacidad técnica. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que requieran capacidad técnica para los responsables financieros, estableciendo, además, sanciones en casos de violaciones a las reglas del respectivo SFP, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ART 23 E 63 – CUENTAS PATRIMONIALES  ART 54 E 63 CUENTAS ELECTORALES 63 <sup>43</sup>	4
Bolivia	84 II	4
Brazil	NO HACE FALTA SER CONTADOR	2
Chile	Ley 18603 y 19884 <sup>44</sup>	4
Colombia	RES CNE 330/2007 ART 19 996/2005 25 1475 49 130	4
Ecuador	293	2
Paraguay	279 <sup>45</sup>	2
Peru	30 <sup>a</sup> 28094com redação de 2017 <sup>46</sup>	2
Uruguay	38	2

<sup>43</sup> El presidente y tesorero del partido y los responsables políticos y económico-financiero de campaña serán pasibles de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, cuando: a) autoricen o consientan la utilización de cuentas distintas de las establecidas en esta ley para el financiamiento de la actividad del partido político o de la campaña electoral. b) no puedan acreditar debidamente el origen y/o destino de los fondos recibidos.

<sup>44</sup> El administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político que, a sabiendas, proporcione al Servel antecedentes falsos o certifique hechos falsos, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo, que va de 3 años y un día a 5 años. Los delitos electorales prescriben a los dos años.

<sup>45</sup> Artículo 279.- A los efectos de la utilización de los fondos arbitrados para las campañas electorales, los administradores o subadministradores o delegados locales son personalmente responsables de su aplicación al destino fijado, y se equiparan a los funcionarios públicos que manejan fondos del Estado, a los efectos de las sanciones penales en que pudieran incurrir por su gestión indebida.

<sup>46</sup> El incumplimiento de la entrega de información señalada en el párrafo anterior es de responsabilidad exclusiva del candidato y de su responsable de campaña

Venezuela	253 2013 regulamento <sup>47</sup>	2
-----------	------------------------------------	---

**CUADRO 2.12: REGULACIÓN DE CERTIFICACIÓN ALTERNATIVA DE LAS CUENTAS ELECTORALES (¿CÓMO EL SFP ESTABLECE MEDIOS DE VERIFICACIÓN DE CONFORMIDAD DE CUENTAS PARTIDISTAS MÁS ALLÁ DE LOS INFORMES CONTABLES?)**

PAÍS	CERTIFICACIÓN ALTERNATIVA DE CUENTAS ELECTORALES	CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES A LA ACTIVIDAD PARTIDISTA, ¿CÓMO EL SACP+SFP ESTABLECE MEDIOS DE VERIFICACIÓN DE CONFORMIDAD DE CUENTAS PARTIDISTAS MÁS ALLÁ DE LOS INFORMES CONTABLES?, atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no suministra medios alternativos, paralelos, de comprobación de las cuentas, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos inherentes a la actividad partidista; mientras que, fijamos '4' puntos para los sistemas que adoptan herramientas disyuntivas que auxilian en el labor de verificación y validación de las cuentas, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ART 50	4
Bolivia	NO SE HA IDENTIFICADO	0
Brazil	24-c §4º 9504 <sup>48</sup>	4
Chile	Art 1 19885	4
Colombia	NO HE ENCUENTRADO	0
Ecuador	45 LEY ORGANICA DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL <sup>49</sup>	4
Paraguay	64 a <sup>50</sup>	4
Peru	40.8 redação 2017	4
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0

<sup>47</sup> ARTÍCULO 253.- Las organizaciones con fines políticos, grupos de electoras y electores, comunidades u organizaciones indígenas, candidatas y candidatos, aún cuando fueran por sustitución o modificación de postulaciones, están obligados a designar una o un responsable de las finanzas, quien estará a cargo de la administración de los recursos destinados al financiamiento de la campaña electoral y responde por el origen, licitud y administración de los fondos del financiamiento, solidariamente con quien la o lo designó. Las candidatas y candidatos podrán asumir la responsabilidad de sus finanzas, en cuyo caso no están obligados a la designación de un responsable de finanzas.

<sup>48</sup> 24-C § 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

<sup>49</sup> Art. 45. - Los medios de comunicación social y las agencias de publicidad, deberán informar a los organismos Electorales correspondientes diariamente durante la campaña electoral, acerca de todas las contrataciones de publicidad Electoral que realizaron las organizaciones políticas, alianzas, candidatos o terceros con determinación de los espacios contratados, duración y frecuencia de los mismos, valores de los servicios publicitarios prestados, unitarios y totales, el nombre de las personas naturales y jurídicas que realizaron las contrataciones y la identificación de quienes efectuaron el pago. Esta información deberá ser entregada también al servicio de Rentas Internas, hasta treinta días después de terminada la campaña electoral.

<sup>50</sup> Cada movimiento interno partidario deberá realizar una declaración jurada, dentro de los cinco días siguientes a la oficialización de las candidaturas propuestas, en la que consignen todos los activos y recursos al inicio de la campaña, para presentarla ante la Subsecretaría de Estado de Tributación, a fin de obtener un identificador tributario que los individualice, a los efectos del control del financiamiento de la campaña política. La documentación comprobatoria de los ingresos provenientes de las donaciones recibidas ya sean de personas físicas o jurídicas, será respaldada por recibos con membretes y el identificador tributario del movimiento respectivo, detallando los datos completos del aportante.

Venezuela	2013 263 reglamento general lopre <sup>51</sup>	4
-----------	--	---

GRUPO 3 INDICADORES DE MEDIDAS CONTROL DE ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO	1: REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS 2017 2: REGULACIÓN DE ENFRENTAMIENTO DE LA DESINFORMACIÓN POLÍTICA (FAKE NEWS) 2017 3: REGULACIÓN DE ENFRENTAMIENTO DEL DE ABUSO DE RELACIÓN DE DEPENDENCIA 4: REGULACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL GARANTIZADOR DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES 2013 5: REGULACIÓN DE PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS		
<b>CUADRO 3.1: REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE TERCEROS (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA LA DIFUSIÓN DE CONTENIDO ELECTORAL POR TERCEROS)</b>			
PAÍS	CONTROL PARTICIPACIÓN DE TERCEROS	DE DE	CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA LA DIFUSIÓN DE CONTENIDO ELECTORAL POR TERCEROS?', atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos de abuso de poder económico y sus consecuencias. Establecemos '2' puntos para un sistema que limita la contratación de divulgación de contenido electoral por terceros. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prohíben la contratación de difusión de contenido electoral por terceros, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	Artículo 4952:		4

<sup>51</sup> ARTÍCULO 263.- La Comisión de Participación Política y Financiamiento podrá requerir, previa aprobación del Consejo Nacional Electoral, para un mejor ejercicio de sus funciones de control, el apoyo e información que considere necesaria el órgano regulador de la actividad bancaria y financiera competente, y demás órganos y entes públicos e instituciones privadas, que regulen y controlen entes financieros, a los fines de determinar el eventual financiamiento con recursos económicos provenientes de actividades prohibidas por la Ley, el presente Reglamento y demás normativas aplicables.

<sup>52</sup> ART 49 Gastos en publicidad. Quedan expresamente prohibidos los gastos de publicidad de campaña por cuenta de terceros.

	43 Ley 26.215	
Bolivia	SIN PREVISIÓN	0
Brazil	57b 9504 para internet Compra de publicidad	4
Chile	52 18603 <sup>53</sup>	4
Colombia	SIN PREVISIÓN	0
Ecuador	203 cdemo <sup>54</sup> 275 7 <sup>55</sup> 44 E 45 LEY ORGANICA DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL	4
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	40.2 reda 2017	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	79 lpre 204 reglamento general lopre	2

**CUADRO 3.2: REGULACIÓN DE ENFRENTAMIENTO DE LA DESINFORMACIÓN POLÍTICA (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SISTEMA ELECTORAL MANEJA LA DESINFORMACIÓN - FAKE NEWS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE REGULACIÓN DE MANEJO	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, un marco que contenga un concepto legal de fake news, medidas de remoción de la noticia falsa, derecho de respuesta y su criminalización. CONSIDERANDO LOS RIESGOS
------	-----------------------------------	---

<sup>53</sup> Artículo 52.- Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos al margen de las disposiciones de esta ley, serán sancionados con multa en cualquiera de sus grados, la que se aplicará a cada uno de los organizadores y dirigentes de la asociación, movimiento, organización o grupo de que se trate, así como también a quienes con su cooperación económica favorecieren su funcionamiento. Se considerará que incurren en esta infracción los organizadores de un partido que realicen las actividades de divulgación o propaganda a que se refiere el inciso cuarto del artículo 5°, antes de haberse efectuado la publicación a que se alude en dicho inciso. Si la entidad tuviere personalidad jurídica, el tribunal podrá disponer, además, su cancelación por la autoridad administrativa que la haya concedido o registrado.

<sup>54</sup> 203 También se prohíbe la contratación privada de propaganda y publicidad sobre el proceso electoral en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias.

<sup>55</sup> Art. 275.- Constituyen infracciones de los sujetos políticos, de las personas naturales y jurídicas, las siguientes: 7. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de espacios en cualquier modalidad en radio o televisión, para realizar campaña electoral.

	EN CONTRA A LA DESINFORMACIÓN	INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SISTEMA ELECTORAL MANEJA LA DESINFORMACIÓN - FAKE NEWS?', atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos relacionados al tema y la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los contenidos mencionado en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que contenga dos de las cuatro medidas mencionadas; mientras que instituímos la puntuación '3' cuando el marco legal de un país contenga tres de cuatro medidas legales. Finalmente, atribuimos la puntuación '4' al SACP+SFP que contemple las cuatro medidas, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	SIN PREVISIÓN	0
Bolivia	SIN PREVISIÓN	0
Brazil	RESO 23551/2017	2
Chile	SIN PREVISIÓN	0
Colombia	CRIMINALIZOU COM A LEY 1864 DE 2017 <sup>56</sup> QUE ALTEROU O CODIGO PENAL  VE INSTRUCTIVO 00001/2017 FISCALIA	4
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	279 cp <sup>57</sup> CRIMINALIZACIÓN	4
Peru	42 redação de 2017	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0

<sup>56</sup> **Artículo 388. Fraude al sufragante.** El que mediante maniobra engañosa obtenga que un ciudadano o un extranjero habilitado por la ley, vote por determinado candidato, partido o corriente política o lo haga en blanco, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En igual pena incurrirá quien por el mismo medio obtenga en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato votación en determinado sentido.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando la conducta sea realizada por un servidor público. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta este mediada por amenazas de pérdidas de servicios públicos estatales o beneficios otorgados con ocasión de la ejecución de programas sociales o culturales o de cualquier otro orden, de naturaleza estatal o gubernamental.

<sup>57</sup> Artículo 279.- Engaño al elector 1º El que mediante engaño lograra que otro en el acto de votar errara sobre el sentido de su voto, no votara o votara inválidamente, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa. 2º En estos casos, será castigada también la tentativa.

Venezuela	SIN PREVISIÓN	0
-----------	---------------	---

**CUADRO 3.3: REGULACIÓN DE ENFRENTAMIENTO DE ABUSO DE RELACIÓN DE DEPENDENCIA ('CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP MANEJA LOS ABUSO DE RELACIÓN DE DEPENDENCIA LABORAL PARA FINES POLÍTICOS)**

PAÍS	PREVISIÓN DE REGULACIÓN DE ABUSO DE RELACIÓN DE DEPENDENCIA	'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP MANEJA LOS ABUSO DE RELACIÓN DE DEPENDENCIA LABORAL PARA FINES POLÍTICOS?', atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de hacer frente a los riesgos de abuso de poder económico y sus consecuencias. Establecemos '2' puntos para un sistema que establece alguna limitación al fenómeno, pero sin criminalizar la conducta abusiva. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que criminalizan abuso de relación de dependencia para fines políticos, pues reputamos como la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ART 15 <sup>58</sup>	2
Bolivia	71 e	2
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	SIN PREVISIÓN	0
Colombia	CRIMINAIZAÇÃO <sup>59</sup> ART 387 DO CP ÁLTERDO EM 2017	4
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0

<sup>58</sup> Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente contribuciones o donaciones de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.

<sup>59</sup> **Artículo 387. Constreñimiento al sufragante.** El que amenace o presione por cualquier medio a un ciudadano o a un extranjero habilitado por la ley, con el fin de obtener apoyo o votación por determinado candidato o lista de candidatos, voto en blanco, o por los mismos medios le impida el libre ejercicio del derecho al sufragio, incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual pena incurrirá quien por los mismos medios pretenda obtener en plebiscito, referendo, consulta popular o revocatoria del mandato, apoyo o votación en determinado sentido, o impida el libre ejercicio del derecho al sufragio. La pena se aumentará de la mitad al doble cuando la conducta sea realizada por servidor público, cuando haya subordinación o cuando se condicione el otorgamiento o acceso a beneficios otorgados con ocasión de programas sociales o de cualquier otro orden de naturaleza gubernamental.

Paraguay	68f <sup>60</sup>	2
Peru	SIN PREVISIÓN	0
Uruguay	45 f	2
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 3.4: REGULACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL GARANTIZADOR DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES (CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SACP+SFP REGULA EL ACCESO A LOS ÓRGANOS DE COMUNICACIÓN CON OBJETIVO DE GARANTIZAR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES?)**

PAÍS	REGULACIÓN DEL MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL GARANTIZADOR DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES	DEL DE SOCIAL DE DE	Consideramos como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) distribución de franjas electorales gratuitas, (2) prohibición de contratación de espacios mediáticos, (3) cobertura periodística balanceada y (4) sanciones. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO Y MEDIÁTICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP REGULA EL ACCESO A LOS ÓRGANOS DE COMUNICACIÓN CON OBJETIVO DE GARANTIZAR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ELECTORALES?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna previsión sobre acceso a los medios, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula el acceso por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionada y, finalmente, atribuímos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	Ley 26.215  PROIBE		4

<sup>60</sup> f) Contribuciones o donaciones de personas que se encuentran en condición de subordinación administrativa o relación de dependencia, cuando aquellas se realicen a través de organismos oficiales o por deducciones del salario en las planillas de sueldos.

	FRANJA SANC <sup>61</sup> 34 26571 2009	
Bolivia	117 E 118 LEY N° 026 LEY DEL REGIMEN ELECTORAL DE 30 DE JUNIO DE 2010 MAIS DINHEIRO PODE DIFERENCIAR	3
Brazil	SO FRANJA PUNIÇÃO 9504	4
Chile	DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 2, DEL MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA 2017 FRANJA CONTROLE TARFARIO SANC	3
Colombia	1475/2011	2
Ecuador	FRANJAS 47 CONTROLE TARIFARIO 48 MULTA 51 LEY ORGANICA DE CONTROL DEL GASTO ELECTORAL Y DE LA PROPAGANDA ELECTORAL	3

<sup>61</sup> **ARTICULO 34.** — Las agrupaciones políticas y sus listas internas no pueden contratar en forma privada, publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción para las elecciones primarias. Si una agrupación política contratara publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción, será sancionada con la pérdida del derecho de recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para el financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones de aplicación en la elección general correspondiente. Si una emisora, ya sea televisiva o sonora, contratara o emitiera publicidad electoral, en violación al presente artículo, será considerado falta grave, siendo pasibles de las sanciones previstas por el artículo 106 de la Ley 26.522, notificándose a sus efectos a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. Los precandidatos y el responsable económico-financiero de la lista interna que contrataren publicidad en violación al primer párrafo del presente artículo, serán solidariamente responsables y pasibles de una multa de hasta el cuádruplo del valor de la contratación realizada.

Paraguay	SI	2
Peru	SI 39 40.3 2017	3
Uruguay	Ley Nº 17.045 de 14/12/1998	2
Venezuela	si 209 e sse reglamento general lopro 2013 <sup>62</sup> 67 79 lope	4

**CUADRO 3.5: REGULACIÓN DE PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (¿CÓMO EL SFP REGULA LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS)**

PAÍS	REGULACIÓN DE PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la obligación de información discriminada de los préstamos en los informes contables; (2) reglamento sobre límites para los préstamos; (3) sobre las tasas de intereses practicados y (4) prohibición expresa de condonación. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LOS RIESGOS INHERENTES AL ABUSO DE PODER ECONÓMICO EN LAS CARRERAS ELECTORALES, ¿CÓMO EL SFP REGULA LOS PRÉSTAMOS BANCARIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS?', la puntuación '0' para un SACP+SFP que mantiene la relación entre partidos e instituciones financieras desregulada. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatros puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula los préstamos bancarios por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión formulada.	
Argentina	ART 44	1
Bolivia	DESREGULADO	0
Brazil	2 Resolução nº 23.406 do Tribunal Superior Eleitoral, Article 26, § 2º. 2014	2
Chile	ART 34 18.603	1

<sup>62</sup> ARTÍCULO 213.- Los medios de comunicación social públicos y privados darán una cobertura informativa completa y balanceada de las informaciones relacionadas y sin tergiversar la realidad de la campaña. A tal efecto, observarán un riguroso equilibrio en cuanto al tiempo y espacio dedicado a las informaciones relativas a las actividades desarrolladas por las candidatas o candidatos.

Colombia	17, 130/94 20, 1475/2011 5 e 9, res cne 0330/2007	4
Ecuador	223 LEY ORGÁNICA ELECTORAL, CÓDIGO DE LA DEMOCRACIA Dada por Ley s/n, publicada en Registro Oficial Suplemento 578 de 27 de Abril del 2009. <sup>63</sup>	3
Paraguay	4743/2012 834/96	0
Peru	28094/2003 RES ONPE 060-2005J	2
Uruguay	nada	0
Venezuela	Nao vi	0

<p>GRUPO 4</p> <p>INDICADORES DE CONTROL ANTICORRUPCIÓN POLÍTICA</p>	<p>1: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA</p> <p>2: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA</p> <p>3: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL</p> <p>4: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL</p> <p>5: REGULACIÓN DEL ENFRENTAMIENTO A LA DELICUENCIA ORGANIZADA</p>
--	---

<sup>63</sup> Art. 223.- Los préstamos que los sujetos políticos obtengan del sistema financiero nacional para cubrir los costos de las campañas electorales en las que participen, se justificará de acuerdo con lo previsto en esta ley, y podrán cancelarse con recursos provenientes de su propio patrimonio. Dichos préstamos por ningún motivo podrán ser objeto de condonaciones, ni los intereses que éstos generen. En ningún caso el monto total por concepto de créditos podrá exceder del 20% del límite máximo del gasto señalado por esta ley para los diferentes cargos.

	<p>6: REGULACIÓN DEL WHISTLEBLOWING</p> <p>7: REGULACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DANOS</p> <p>8: REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON OBJETIVO DE PREVENIR LA CORRUPCIÓN</p> <p>9: REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES</p> <p>11: REGULACIÓN DEL CONTROL DE LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS</p> <p>12. RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN</p>
--	---

**CUADRO 4.1: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?)**

PAÍS	RÉGIMEN DE RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA	DE LA PERSONA NATURAL POR	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de presentar respuesta a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados; penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad; penaliza, incluso con pena restrictiva de libertad, pero limitada exclusivamente al corrupto a al corruptor. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad, dirigida a corrupto y corruptor.
Argentina	CP 256 A 259BIS <sup>64</sup>		4

<sup>64</sup> **ARTICULO 256.** - Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones  
(Artículo sustituido por art. 31 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

**ARTICULO 256 bis** — Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que por sí o por persona interpuesta solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones. Si aquella conducta estuviera destinada a hacer valer indebidamente una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su competencia, el máximo de la pena de prisión o reclusión se elevará a doce años.

Bolivia	115 E 119 CSP	4
Brazil	CP 333 E 317	4
Chile	Código penal 248 e 250 <sup>65</sup>	4
Colombia	405 A 407 CP	4
Ecuador	279 e 280 cp	4
Paraguay	Cohecho y soborno 300 a 303 cp	4
Peru	393 e ss cp	4
Uruguay	157 159	4
Venezuela	2016 cp e ley anticorrupt	4

(Artículo incorporado por art. 32 de la *Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.*)

**ARTICULO 257.** - Será reprimido con prisión o reclusión de cuatro a doce años e inhabilitación especial perpetua, el magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta para emitir, dictar, retardar u omitir dictar una resolución, fallo o dictamen, en asuntos sometidos a su competencia

(Artículo sustituido por art. 33 de la *Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.*)

**ARTICULO 258.** - Será reprimido con prisión de uno a seis años, el que directa o indirectamente diere u ofreciere dádivas en procura de alguna de las conductas reprimidas por los artículos 256 y 256 bis, primer párrafo. Si la dádiva se hiciera u ofreciere con el fin de obtener alguna de las conductas tipificadas en los artículos 256 bis, segundo párrafo y 257, la pena será de reclusión o prisión de dos a seis años. Si el culpable fuere funcionario público, sufrirá además inhabilitación especial de dos a seis años en el primer caso y de tres a diez años en el segundo.

(Artículo sustituido por art. 34 de la *Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.*)

**ARTICULO 258 bis** — Será reprimido con prisión de un (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere, prometiére u otorgare, indebidamente, a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier otro objeto de valor pecuniario u otras compensaciones tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. Se entenderá por funcionario público de otro Estado, o de cualquier entidad territorial reconocida por la Nación Argentina, a toda persona que haya sido designada o electa para cumplir una función pública, en cualquiera de sus niveles o divisiones territoriales de gobierno, o en toda clase de organismo, agencia o empresa pública en donde dicho Estado ejerza una influencia directa o indirecta. (Artículo sustituido por art. 30 de la *Ley N° 27.401 B.O. 1/12/2017. Vigencia: a los noventa (90) días de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina*)

**ARTICULO 259.** - Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación absoluta de uno a seis años, el funcionario público que admitiere dádivas, que fueran entregadas en consideración a su oficio, mientras permanezca en el ejercicio del cargo. El que presentare u ofreciere la dádiva será reprimido con prisión de un mes a un año.

**ARTICULO 259 bis** - Respecto de los delitos previstos en este Capítulo, se impondrá conjuntamente una multa de dos (2) a cinco (5) veces del monto o valor del dinero, dádiva, beneficio indebido o ventaja pecuniaria ofrecida o entregada. 65 ART. 248 bis. El empleado público que solicitare o aceptare recibir un beneficio económico o de otra naturaleza, para sí o un tercero para omitir o por haber omitido un acto debido propio de su cargo, o para ejecutar o por haber ejecutado un acto con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo y, además, con las penas de inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo y multa del duplo al cuádruplo del provecho solicitado o aceptado. Si el beneficio fuere de naturaleza distinta a la económica, la multa será de cien a mil unidades tributarias mensuales. Si la infracción al deber del cargo consistiere en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado, se impondrá la pena de inhabilitación absoluta para cargos u oficios públicos, perpetua, además de las penas de reclusión y multa establecidas en el inciso precedente.

**ART. 250.** El que diere, ofreciere o consintiere en dar a un empleado público un beneficio económico o de otra naturaleza, en provecho de éste o de un tercero, en razón del cargo del empleado en los términos del inciso primero del artículo 248, o para que realice las acciones o incurra en las omisiones señaladas en los artículos 248, inciso segundo, 248 bis y 249, o por haberlas realizado o haber incurrido en ellas, será castigado con las mismas penas de multa e inhabilitación establecidas en dichas disposiciones. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en razón del cargo del empleado público en los términos del inciso primero del artículo 248, el sobornante será sancionado, además, con la pena de reclusión menor en su grado medio, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en su grado mínimo, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con las acciones u omisiones del inciso segundo del artículo 248, el sobornante será sancionado, además, con la pena de reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en sus grados mínimo a medio, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con las acciones u omisiones señaladas en el artículo 248 bis, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con los crímenes o simples delitos señalados en el artículo 249, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o con reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio consentido. Las penas previstas en este inciso se aplicarán sin perjuicio de las que además corresponda imponer por la comisión del crimen o simple delito de que se trate.

**CUADRO 4.2: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?)**

PAÍS	PREVISION DE RÉGIMEN DE RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz una regulación que contemple (1) un régimen con responsabilización objetiva de la persona jurídica; (2) con posibilidad de 'acuerdos de lenidad'; (3) <i>disgorgement</i> y (4) sanciones.  Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues reputamos como peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatros puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuímos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	LEY 27.401 ART 2 E 16	4
Bolivia	ART 28 LEI 004/2010 <sup>66</sup>	2
Brazil	12846	4
Chile	Código penal arts 250 Ley 20.393 Colaboración art 5	4
Colombia	34 1474 <sup>67</sup>	2

<sup>66</sup> La persona natural que mediante actividad privada hubiere incrementado desproporcionadamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos afectando el patrimonio del Estado, no logrando desvirtuar tal situación, será sancionada con la privación de libertad de tres a ocho años, multa de cien a trescientos días y el decomiso de los bienes obtenidos ilegalmente. Incurrirán en el mismo delito y la misma pena, los representantes o ex representantes legales de las personas jurídicas que mediante actividad privada hubieren incrementado el patrimonio de la persona jurídica, afectando el patrimonio del Estado y que no pueda demostrar que provienen de una actividad lícita; adicionalmente, la persona jurídica restituirá al Estado los bienes que le hubiesen sido afectados además de los obtenidos como producto del delito y será sancionada con una multa del 25% de su patrimonio.

<sup>67</sup> Artículo 34 – Medidas Contra Personas Jurídicas. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar, las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente. En los delitos contra la Administración Pública o que afecten el patrimonio público, las entidades estatales posiblemente perjudicadas podrán pedir la vinculación como tercero civilmente responsable de las personas jurídicas que hayan participado en la

Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	105 e 395 cp	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	2016 <sup>68</sup> 131 da ley contra corrupção	1

**CUADRO 4.3: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?)**

PAIS	RESPONSABILIZACIÓN DE PN POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no trata del tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de presentar respuesta a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados; o penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad.
Argentina	ARTICULO 258 bis CP <sup>69</sup>	4
Bolivia	66 Y 119 CSP	4
Brazil	337-b CP	4
Chile	Código penal arts 251bis	4
Colombia	433 CP	4
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0

comisión de aquellas. De conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades podrá imponer multas de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando con el consentimiento de su representante legal o de alguno de sus administradores o con la tolerancia de los mismos, la sociedad haya participado en la comisión de un delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio público.

<sup>68</sup> Artículo 131. En la sentencia definitiva el Juez ordenará, según las circunstancias del caso, la confiscación de los recursos, bienes y demás activos de las personas naturales o jurídicas que incurran o sean responsables de delitos establecidos en esta Ley, a cuyo efecto, solicitará ante las autoridades competentes nacionales o extranjeras, la recuperación activos, de ser el caso. Los bienes objeto de confiscación serán administrados de conformidad con las leyes especiales que regulen la materia.

<sup>69</sup> ART. 258BIS. Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. (Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 25.825 B.O. 11/12/2003)

Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	397ª 2017	4
Uruguay	29 17060	4
Venezuela	2016 121 e 122 ley contra corrupción	4

**CUADRO 4.4: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE RESPONSABILIZACIÓN DE PJ POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz: (1) responsabilización objetiva de la persona jurídica; con posibilidad de (2) 'acuerdos de lenidad'; (3) <i>disgorgement</i> y (4) sanciones. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues reputamos como peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ARTICULO 258 bis <sup>70</sup> — C/C ART 1 DA 27.401	4
Bolivia	66 115 Y 119 DEL CSP	3
Brazil	12846	4

<sup>70</sup> ART. 258BIS. Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. (Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 25.825 B.O. 11/12/2003)

Chile	Código penal arts 251bis <sup>71</sup> Ley 20.393	3
Colombia	LEY 1778 2016	3
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	397-a do cp e ley 30424/2017 Não achei lenidad?	3
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	2016 <sup>72</sup> 131 da ley contra corrupción	1

**CUADRO 4.5: REGULACIÓN DEL ENFRENTAMIENTO A LA DELICUENCIA ORGANIZADA (¿CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL ENFRENTAMIENTO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA?)**

PAÍS	PREVISIÓN MÍNIMA DE NORMAS PUNITIVAS AL CRIME ORGANIZADO	<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) un régimen de criminalización del lavado de activos; (2) institución de un órgano de inteligencia financiera con actuación conforme los protocolos del GAFI; (3) criminalización de la organización criminosa; (4) previsión de colaboración eficaz.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL ENFRENTAMIENTO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de herramientas de enfrentamiento, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta herramientas de enfrentamiento, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP</p>
------	--	---

<sup>71</sup> El que, con el propósito de obtener o mantener para sí o para un tercero cualquier negocio o ventaja en el ámbito de cualesquiera transacciones internacionales o de una actividad económica desempeñada en el extranjero, ofreciere, prometiére, diere o consintiere en dar a un funcionario público extranjero un beneficio económico o de otra naturaleza en provecho de éste o de un tercero, en razón del cargo del funcionario, o para que omita o ejecute, o por haber omitido o ejecutado, un acto propio de su cargo o con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo y, además, con multa del duplo al cuádruplo del beneficio ofrecido, prometido, dado o solicitado, e inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo. Si el beneficio fuere de naturaleza distinta de la económica, la multa será de cien a mil unidades tributarias mensuales. Los bienes recibidos por el funcionario público caerán siempre en comiso.

<sup>72</sup> Artículo 131. En la sentencia definitiva el Juez ordenará, según las circunstancias del caso, la confiscación de los recursos, bienes y demás activos de las personas naturales o jurídicas que incurran o sean responsables de delitos establecidos en esta Ley, a cuyo efecto, solicitará ante las autoridades competentes nacionales o extranjeras, la recuperación activos, de ser el caso. Los bienes objeto de confiscación serán administrados de conformidad con las leyes especiales que regulen la materia.

		que presenta predominio de herramientas, con tres de las cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de mecanismos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	LEI DE LAVADO 25.246 UNIDAD DE INF FINANCIERA DECRETO 169/01 CRIMEN ORGANIZADO (DELITO COMPLEJOS) 27319 REGIMEN DEL ARREPENDITO Ley 27304 ART 41 CPARG	4
Bolivia	LEGITIMACIONES DE GANANCIA COM UIF 105 ORG CRIMINAL 303 COLABORACIÓN EFICAZ 601 (UIF ART 6 LEY 004/2010)	4
Brazil	9613 COAF E LAVAGEM DE DINHEIRO 12.850/2013 CRIME ORGANIZADO COM COLABORAÇÃO PREMIADA	4
Chile	Mudanças da 21.121/2018 Cooperación eficaz – 260 quáter CP <sup>73</sup> Org crimininosa 260 ter <sup>74</sup> Ley de lavado de activos 19.913/2003 con la unidad de análisis financiero	4
Colombia	2018 1908/2018 LAVADO CON UIF LEY 1762 DE 2015	4
Ecuador	2014 Lavado 317 cp Crime organiado Coopera eficaz 491 493	4

<sup>73</sup> RT. 260 quáter. Será circunstancia atenuante de responsabilidad penal de los delitos contemplados en los Párrafos 5, 6, 9 y 9 bis la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos investigados o permita la identificación de sus responsables, o sirva para prevenir o impedir la perpetración o consumación de estos delitos, o facilite el comiso de los bienes, instrumentos, efectos o productos del delito. En estos casos, el tribunal podrá reducir la pena hasta en dos grados. Se entiende por cooperación eficaz el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a los fines señalados en el inciso anterior. El Ministerio Público deberá expresar, en la formalización de la investigación o en su escrito de acusación, si la cooperación prestada por el imputado ha sido eficaz a los fines señalados en el inciso primero. La reducción de pena se determinará con posterioridad a la individualización de la sanción penal según las circunstancias atenuantes o agravantes comunes que concurren; o de su compensación, de acuerdo con las reglas generales. La circunstancia atenuante prevista en este artículo no se aplicará a los empleados públicos que desempeñen un cargo de elección popular o de exclusiva confianza de éstos, o de alta dirección pública del primer nivel jerárquico; a los que sean fiscales del Ministerio Público; ni a aquellos que, perteneciendo o no al orden judicial, ejerzan jurisdicción.

<sup>74</sup> ART. 260 ter. Será circunstancia agravante de los delitos contemplados en los Párrafos 5, 6, 9 y 9 bis el hecho de que los responsables hayan actuado formando parte de una agrupación u organización de dos o más personas destinada a cometer dichos hechos punibles, siempre que ésta o aquélla no constituyere una asociación ilícita de que trata el Párrafo 10 del Título VI del Libro Segundo.

Paraguay	Ley Núm. 1015/97 lavado com Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la presidencia de la república. Es además la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay Crime organizado 239	3
Peru	Ley N° 27765 (27 de junio de 2002) Ley Penal contra el Lavado de Activos Ley N° 27378 (21 de diciembre de 2000) Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada	4
Uruguay	Lavado con uif Ley 17835 del 29 de septiembre/ 2004 sistema de prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. cp	3
Venezuela	Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo 2012  Resolución 119-10 /2011 Uif	2

**CUADRO 4.6: REGULACIÓN DEL WHISTLEBLOWING (‘CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL WHISTLEBLOWING?’)**

PAÍS	PREVISIÓN WHISTLEBLOWING	DE	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que (1) contemple denunciantes del sector público y privado; (2) protección al denunciante; (3) premiación y (4) canal de denuncias con garantías de seguridad al denunciante.  Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión ‘CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL WHISTLEBLOWING?’, anotamos la puntuación ‘0’ para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto,

		<p>respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de incentivos a los denunciante, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de estímulo, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de alicientes a los denunciantes, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de incentivos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	Decreto 102/99 PROTECCION Y CANAL DE DENUNCIAS	2
Bolivia	ART 11 Ley 260 Ley Orgánica de Ministerio Público	3
Brazil	ART 17 LEY 004 <u>LEI Nº 13.608, DE 10 DE</u> <u>JANEIRO DE 2018. SO</u> PREVISÃO COM RECOMPENSA, CANAL E PROTEÇÃO	3
Chile	Privado 20.393 para o privado Publico 20.205 Falta premiación, regulacionde los canales 83 CONST	3
Colombia	Ley 418 de 1997Ley 734 de2002	3
Ecuador	NO HAY PREMIOS Hay PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL 78 195 198 DA CONSTITUIÇÃO 34 LEY ORGANICA DEL MP 23 LEY ORGANICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS 7 E ART 14 LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	3
Paraguay	Ley general para el	2

	ámbito penal – Ley Orgánica del Ministerio Público Cnal de denuncia	
Peru	Sem premiação 29542 publico 27378 crime organizado	3
Uruguay	Ley general para el ámbito penal: Decreto 209/2000 que regula el programa de protección de testigos de la Ley 16.7074	3
Venezuela	Ley general para el ámbito penal – Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Procesales	2

**CUADRO 4.7: REGULACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DAÑOS (¿CÓMO EL SACP REGULA LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DAÑOS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE PRESCRIPCIÓN DE PUNICIONES Y REPARACIÓN DE LOS DAÑOS	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿ CÓMO EL SACP REGULA LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DAÑOS?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que establece un régimen general de prescripción sin diferenciar las pretensiones resultantes de la corrupción política, pues lo reputamos respuesta sistémica de menor capacidad de solución a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: presenta plazos de prescripción específicos para corrupción y largos, con más de 10 años, para la pretensión punitiva o reparatoria; o prevé imprescriptibilidad para la pretensión punitiva o reparatoria. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prevén imprescriptibilidad para la pretensión punitiva y reparatoria resultantes de actos de corrupción.
Argentina	artículo 62 del Código Penal	0
Bolivia	475 iii csp	2
Brazil	ART 37 §4º CF IMPRECRITIBILIDAD REPARACIÓN DE DAÑOS	2
Chile	Prescritibilidad 260bis cp	0

Colombia	PRESCRITIBILIDAD 1474 E CP 734/2002	2
Ecuador	233 constitucion <sup>75</sup> 75coip 233 cp	2
Paraguay	Prescritible 101 y 102 cp e 9 da 2523/04	0
Peru	ART 41 CONSTITUCION PRAZO AMPLIADO	1
Uruguay	CP	0
Venezuela	2016 136 ley contra corrupcion <sup>76</sup>	2

**CUADRO 4.8: REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PREVALENCIA DE LA COMPETENCIA	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple, como mínimo, (1) criminalización de la violación de normas de contratación pública y (2) la contratación por amplia competencia como regla. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?', apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no regula la contratación pública, dejando la contratación bajo criterios discrecionales de la autoridad con potestad para ello, por lo tanto, peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que no criminaliza las fraudes relacionadas a la contratación pública y presenta casos de contratación directa más allá de situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que no criminaliza las fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, pero limitados a situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que criminaliza las fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, limitados a situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el
------	--	---

<sup>75</sup> "los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes o los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles... Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas"

<sup>76</sup> Artículo 136. Las acciones penales dirigidas a sancionar delitos contra el patrimonio público no prescribirán.

		SACP+SFP que criminaliza las violaciones a las reglas sobre contratación pública y no permite casos de contratación directa para obras de ingeniería e infraestructura.
Argentina	Decreto 1023/2001 ART 25 2 D	3
Bolivia	SEGÚN LAS NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NB-SABS, EL DECRETO SUPREMO 081, AS POSIBILIDADES DE CONTRATACION POR EXCEPCIÓN, POR DESASTRES, Y DIRECTOS SON MUY VARIADAS	2
Brazil	LEY 8666 E POSTERIORES CON POSSIBILIDAD DE CONTRATACION DIRECTA	3
Chile	Ley de licitaciones Art 8 19.886/2003	3
Colombia	LEY 80 DE 1993 LEY 1150 DE 2007	2
Ecuador	Muchos casos de contratación directa Arts 40 43 51 52,1 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contra Publica	1
Paraguay	Ley 2051/2003 Ley Nº 3.439/07, concordada con su reglamentación y los capítulos vigentes de la Ley Nº 1.533 "De Obras Públicas"	1
Peru	LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO	2
Uruguay	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), el que fue aprobado mediante Decreto Nº 150/012 y se encuentra vigente desde el 1/6/12	3

	Decreto N° 155/013: Reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). – Decreto N° 275/013: Reglamenta la apertura electrónica de ofertas. – Decreto N° 42/015: Reglamentario de Convenios Marco	
Venezuela	Ley de Contrataciones Públicas Gaceta Oficial No. 6154 Extra de 19 de noviembre de 2014	1

**CUADRO 4.9: REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES (¿CÓMO EL SACP REGULA LOS CONFLICTOS DE INTERESES)**

PAÍS	REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS	
		<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple previsión expresa de situaciones de (1) incompatibilidades; (2) tipificación del tráfico de influencias; (3) previsión de 'cuarentenas' para agentes públicos que se alejen del servicio; (4) sanciones por transgresiones a las reglas sobre conflictos de intereses.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LOS CONFLICTOS DE INTERESES?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	Ley 25.188 /99	3
Bolivia	236 238 Y 239 CONSTITUCIOIN Decreto Supremo 29894 129 130	2

Brazil	12.813	4
Chile	20.880/2016	2
Colombia	Artículo 40. 734/2002 <sup>77</sup>	2
Ecuador	LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	2
Paraguay	1626/2000                      2523/04	2
Peru	Ley Núm. 27588, de prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos.  Ley Núm. 27815, que aprobó el Código de Ética de la Función Pública.	4
Uruguay	17060	4
Venezuela	Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos, aprobado por el Consejo Moral Republicano y publicado en la Gaceta Oficial N° 40.314 del 12 de diciembre de 2013, también incorpora una serie de dispositivos y procedimientos legales innovadores sobre conflicto de intereses.  2016 LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PARA LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO	2

**CUADRO 4.10: REGULACIÓN DEL LOBBY (CABILDEO) (¿CÓMO EL SACP REGULA EL LOBBY (CABILDEO)?)**

<sup>77</sup> 40. **Conflicto de intereses.** Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho. Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.

**Artículo 41. Extensión de las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos.** Las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal.

PAÍS	REGULACIÓN DEL LOBBY	
		<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la publicación de la agenda de las autoridades; (2) registro accesible de lobistas; (3) previsión de conductas prohibidas a los lobistas; (4) sanciones por incumplimiento al régimen establecido.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL LOBBY?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	Decreto Núm. 1172/2003	2
Bolivia	SIN PREVISIÓN	0
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	sanciones de trafico de influencias agenda e lista de lobistas 20.730/2014	4
Colombia	HÁ PREVISION <sup>78</sup> DE REGULAMENTACION - Resolución MD-2348 DETERMINA REGISTRO	2
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	Ley Núm. 1626/00 "De la Función Pública"	1
Peru	Ley Núm. 28024, "Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública" y su	3

<sup>78</sup> Artículo 144. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 7. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así: Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley

	reglamento, aprobado por Decreto Supremo Núm. 099-2003-PCM	
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 4.11: REGULACIÓN DEL CONTROL DE LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CÓMO EL SACP CONTROLA LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS)**

PAÍS	CONTROL DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE AGENTES PUBLICOS	
		Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que (1) contemple un régimen de control de la evolución patrimonial de los agentes públicos, asociado a la (2) criminalización del enriquecimiento desproporcional e injustificado. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CÓMO EL SACP CONTROLA LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS?', apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no trata del seguimiento patrimonial de sus agentes, luego la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a exigir una declaración patrimonial jurada del agente, sin embargo, sin establecer un protocolo de seguimiento y consecuente punición en caso de evolución injustificada. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que exige la declaración jurada, establece un protocolo de seguimiento, pero sin tipificación penal o administrativa del hecho de evolución desproporcional injustificada. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que exige la declaración jurada, establece un protocolo de seguimiento, con tipificación y sanción civil o administrativa del hecho de evolución desproporcional injustificada. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que exige la declaración jurada, establece un protocolo de seguimiento y tipifica y sanciona penalmente el hecho de evolución desproporcional injustificada, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	Ley 26.857 DECLARACIÓN PATRIMONIAL Enriq ilícito 268 (2) do CParg <sup>79</sup>	4
Bolivia	DECRETO SUPREMO 1233 CRIM 106 CSP	4
Brazil	8112 E 104 8443 Enrique ilícito é improbidade	3

<sup>79</sup> ARTICULO 268 (2) — Será reprimido con prisión de dos (2) a seis (6) años, multa de dos (2) a cinco (5) veces del valor del enriquecimiento, e inhabilitación absoluta perpetua, el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos (2) años después de haber cesado en su desempeño. (Párrafo sustituido por art. 36 de la Ley N° 27.401 B.O. 1/12/2017. Vigencia: a los noventa (90) días de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina)

Chile	Declaración jurada art 4º 20.088	4
Colombia	Enrique ilícito 241bis CP LEY 190 DE 199 DECLARACION Criminalización do enrique ilícito 327 cp	4
Ecuador	2016 LEY PRESENTACION Y CONTROL DE DECLARACIONES PATRIMONIALES JURADAS Enrique 279	4
Paraguay	Declaración de bienes 57 1626/2000 E crime de enrique ilícito 2523/2004	4
Peru	DECLARACAO DE BENS 23.3 8 DA 28094 CPM REDAÇÃO DE 2017  Enrique ilícito 401cp	4
Uruguay	10 e 11 da 17060 sobre declaracao de bem  so	2
Venezuela	2016 delracion jurada Resolución N° 01-00- 000159 de fecha 17/05/2016 (GORBV N° 40.905) y la Resolución N° 01-00- 000160 de fecha 16/05/2016 (GORB N° 40.905), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Sistema Nacional de Control Fiscal y la Ley Contra la Corrupción.  2016	4

76 <sup>80</sup>LEY CONTRA LA  
CORRUPCIÓN Y PARA LA  
SALVAGUARDA DEL  
PATRIMONIO PÚBLICO

GRUPO 4

INDICADORES DE CONTROL  
ANTICORRUPCIÓN POLÍTICA

- 1: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA
- 2: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA
- 3: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL
- 4: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL
- 5: REGULACIÓN DEL ENFRENTAMIENTO A LA DELICUENCIA ORGANIZADA
- 6: REGULACIÓN DEL WHISTLEBLOWING
- 7: REGULACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DANOS
- 8: REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CON OBJETIVO DE PREVENIR LA CORRUPCIÓN
- 9: REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES
- 11: REGULACIÓN DEL CONTROL DE LA EVOLUCIÓN PATRIMONIAL DE LOS AGENTES PÚBLICOS
- 12: RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN

**CUADRO 4.1: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?)**

<sup>80</sup> Artículo 76. El funcionario público que hubiere obtenido en el ejercicio de sus funciones un incremento patrimonial desproporcionado con relación a sus ingresos legítimos, que no pudiera justificar cuando le fuere requerido y que no constituya otro delito, estará incurso en enriquecimiento ilícito, y será sancionado con prisión de seis (6) a diez (10) años. Con la misma pena será sancionada la persona interpuesta para disimular el incremento patrimonial no justificado.

PAÍS	RÉGIMEN DE RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN POLÍTICA	DE LA POR	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece ninguna regulación sobre el tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de presentar respuesta a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados; penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad; penaliza, incluso con pena restrictiva de libertad, pero limitada exclusivamente al corrupto a al corruptor. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad, dirigida a corrupto y corruptor.
Argentina	CP 256 A 259BIS <sup>81</sup>		4
Bolivia	115 E 119 CSP		4
Brazil	CP 333 E 317		4

<sup>81</sup> **ARTICULO 256.** - Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones

(Artículo sustituido por art. 31 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

**ARTICULO 256 bis** — Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que por sí o por persona interpuesta solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario público, a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones.

Si aquella conducta estuviera destinada a hacer valer indebidamente una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su competencia, el máximo de la pena de prisión o reclusión se elevará a doce años.

(Artículo incorporado por art. 32 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

**ARTICULO 257.** - Será reprimido con prisión o reclusión de cuatro a doce años e inhabilitación especial perpetua, el magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta para emitir, dictar, retardar u omitir dictar una resolución, fallo o dictamen, en asuntos sometidos a su competencia

(Artículo sustituido por art. 33 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

**ARTICULO 258.** - Será reprimido con prisión de uno a seis años, el que directa o indirectamente diere u ofreciere dádivas en procura de alguna de las conductas reprimidas por los artículos 256 y 256 bis, primer párrafo. Si la dádiva se hiciera u ofreciere con el fin de obtener alguna de las conductas tipificadas en los artículos 256 bis, segundo párrafo y 257, la pena será de reclusión o prisión de dos a seis años. Si el culpable fuere funcionario público, sufrirá además inhabilitación especial de dos a seis años en el primer caso y de tres a diez años en el segundo.

(Artículo sustituido por art. 34 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

**ARTICULO 258 bis** — Será reprimido con prisión de un (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere, prometiére u otorgare, indebidamente, a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier otro objeto de valor pecuniario u otras compensaciones tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. Se entenderá por funcionario público de otro Estado, o de cualquier entidad territorial reconocida por la Nación Argentina, a toda persona que haya sido designada o electa para cumplir una función pública, en cualquiera de sus niveles o divisiones territoriales de gobierno, o en toda clase de organismo, agencia o empresa pública en donde dicho Estado ejerza una influencia directa o indirecta. (Artículo sustituido por art. 30 de la Ley N° 27.401 B.O. 1/12/2017. Vigencia: a los noventa (90) días de su publicación en el Boletín Oficial de la República Argentina)

**ARTICULO 259.** - Será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación absoluta de uno a seis años, el funcionario público que admitiere dádivas, que fueran entregadas en consideración a su oficio, mientras permanezca en el ejercicio del cargo. El que presentare u ofreciere la dádiva será reprimido con prisión de un mes a un año.

**ARTICULO 259 bis** - Respecto de los delitos previstos en este Capítulo, se impondrá conjuntamente una multa de dos (2) a cinco (5) veces del monto o valor del dinero, dádiva, beneficio indebido o ventaja pecuniaria ofrecida o entregada.

Chile	Código penal 248 e 250 <sup>82</sup>	4
Colombia	405 A 407 CP	4
Ecuador	279 e 280 cp	4
Paraguay	Cohecho y soborno 300 a 303 cp	4
Peru	393 e ss cp	4
Uruguay	157 159	4
Venezuela	2016 cp e ley anticorrupt	4

**CUADRO 4.2: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?)**

PAÍS	PREVISION DE RÉGIMEN DE RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN POLÍTICA	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz una regulación que contemple (1) un régimen con responsabilización objetiva de la persona jurídica; (2) con posibilidad de 'acuerdos de lenidad'; (3) <i>disgorgement</i> y (4) sanciones.  Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN POLÍTICA?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues reputamos como peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los
------	---	--

82 ART. 248 bis. El empleado público que solicitare o aceptare recibir un beneficio económico o de otra naturaleza, para sí o un tercero para omitir o por haber omitido un acto debido propio de su cargo, o para ejecutar o por haber ejecutado un acto con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo y, además, con las penas de inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo y multa del duplo al cuádruplo del provecho solicitado o aceptado. Si el beneficio fuere de naturaleza distinta a la económica, la multa será de cien a mil unidades tributarias mensuales. Si la infracción al deber del cargo consistiere en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado, se impondrá la pena de inhabilitación absoluta para cargos u oficios públicos, perpetua, además de las penas de reclusión y multa establecidas en el inciso precedente.

ART. 250. El que diere, ofreciere o consintiere en dar a un empleado público un beneficio económico o de otra naturaleza, en provecho de éste o de un tercero, en razón del cargo del empleado en los términos del inciso primero del artículo 248, o para que realice las acciones o incurra en las omisiones señaladas en los artículos 248, inciso segundo, 248 bis y 249, o por haberlas realizado o haber incurrido en ellas, será castigado con las mismas penas de multa e inhabilitación establecidas en dichas disposiciones. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en razón del cargo del empleado público en los términos del inciso primero del artículo 248, el sobornante será sancionado, además, con la pena de reclusión menor en su grado medio, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en su grado mínimo, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con las acciones u omisiones del inciso segundo del artículo 248, el sobornante será sancionado, además, con la pena de reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en sus grados mínimo a medio, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con las acciones u omisiones señaladas en el artículo 248 bis, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o de reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio consentido. Tratándose del beneficio dado, ofrecido o consentido en relación con los crímenes o simples delitos señalados en el artículo 249, el sobornante será sancionado, además, con pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo, en el caso del beneficio dado u ofrecido, o con reclusión menor en sus grados medio a máximo, en el caso del beneficio consentido. Las penas previstas en este inciso se aplicarán sin perjuicio de las que además corresponda imponer por la comisión del crimen o simple delito de que se trate.

		cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuímos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	LEY 27.401 ART 2 E 16	4
Bolivia	ART 28 LEI 004/2010 <sup>83</sup>	2
Brazil	12846	4
Chile	Código penal arts 250 Ley 20.393 Colaboración art 5	4
Colombia	34 1474 <sup>84</sup>	2
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	105 e 395 cp	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	2016 <sup>85</sup> 131 da ley contra corrupção	1

**CUADRO 4.3: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA NATURAL POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?)**

<sup>83</sup> La persona natural que mediante actividad privada hubiere incrementado desproporcionadamente su patrimonio respecto de sus ingresos legítimos afectando el patrimonio del Estado, no logrando desvirtuar tal situación, será sancionada con la privación de libertad de tres a ocho años, multa de cien a trescientos días y el decomiso de los bienes obtenidos ilegalmente. Incurrirán en el mismo delito y la misma pena, los representantes o ex representantes legales de las personas jurídicas que mediante actividad privada hubieren incrementado el patrimonio de la persona jurídica, afectando el patrimonio del Estado y que no pueda demostrar que provienen de una actividad lícita; adicionalmente, la persona jurídica restituirá al Estado los bienes que le hubiesen sido afectados además de los obtenidos como producto del delito y será sancionada con una multa del 25% de su patrimonio.

<sup>84</sup> Artículo 34 – Medidas Contra Personas Jurídicas. Independientemente de las responsabilidades penales individuales a que hubiere lugar, las medidas contempladas en el artículo 91 de la Ley 906 de 2004 se aplicarán a las personas jurídicas que se hayan buscado beneficiar de la comisión de delitos contra la Administración Pública, o cualquier conducta punible relacionada con el patrimonio público, realizados por su representante legal o sus administradores, directa o indirectamente. En los delitos contra la Administración Pública o que afecten el patrimonio público, las entidades estatales posiblemente perjudicadas podrán pedir la vinculación como tercero civilmente responsable de las personas jurídicas que hayan participado en la comisión de aquellas. De conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 222 de 1995, la Superintendencia de Sociedades podrá imponer multas de quinientos (500) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando con el consentimiento de su representante legal o de alguno de sus administradores o con la tolerancia de los mismos, la sociedad haya participado en la comisión de un delito contra la Administración Pública o contra el patrimonio público.

<sup>85</sup> Artículo 131. En la sentencia definitiva el Juez ordenará, según las circunstancias del caso, la confiscación de los recursos, bienes y demás activos de las personas naturales o jurídicas que incurran o sean responsables de delitos establecidos en esta Ley, a cuyo efecto, solicitará ante las autoridades competentes nacionales o extranjeras, la recuperación activos, de ser el caso. Los bienes objeto de confiscación serán administrados de conformidad con las leyes especiales que regulen la materia.

PAÍS	RESPONSABILIZACIÓN DE PN POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA NATURAL INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?', atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no trata del tema, pues lo reputamos como totalmente incapaz de presentar respuesta a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: despenaliza la persecución a los involucrados; o penaliza, pero sin sanciones restrictivas de libertad. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que criminalizan la corrupción política, con pena de restricción de libertad.
Argentina	ARTICULO 258 bis CP <sup>86</sup>	4
Bolivia	66 Y 119 CSP	4
Brazil	337-b CP	4
Chile	Código penal arts 251bis	4
Colombia	433 CP	4
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	397ª 2017	4
Uruguay	29 17060	4
Venezuela	2016 121 e 122 ley contra corrupción	4

**CUADRO 4.4: REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIZACIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL (¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA QUE SE BENEFICIA DE LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE RESPONSABILIZACIÓN DE PJ POR CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz: (1) responsabilización objetiva de la persona jurídica; con posibilidad de (2) 'acuerdos de lenidad'; (3) <i>disgorgement</i> y (4) sanciones. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS
------	--	---

<sup>86</sup> ART. 258BIS. Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. (Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 25.825 B.O. 11/12/2003)

		ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP RESPONSABILIZA LA PERSONA JURÍDICA INVOLUCRADA CON LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL?, anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no establece régimen de responsabilización para las personas jurídicas, pues reputamos como peor respuesta sistémica a la indagación propuesta. Establecemos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a establecer uno de los cuatro puntos regulatorios mencionados en el párrafo anterior. Instituímos la puntuación '2' para un SACP+SFP que regula la responsabilización por medio de dos de los cuatro puntos planteados. Determinados la puntuación '3' para un SACP+SFP que contempla tres de las cuatro medidas regulatorias mencionadas y, finalmente, atribuimos la puntuación '4' al SACP+SFP que estipula la totalidad del mínimo regulatorio establecido, o más allá, lo que reputamos como respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	ARTICULO 258 bis <sup>87</sup> — C/C ART 1 DA 27.401	4
Bolivia	66 115 Y 119 DEL CSP	3
Brazil	12846	4
Chile	Código penal arts 251bis <sup>88</sup> Ley 20.393	3
Colombia	LEY 1778 2016	3
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	397-a do cp e ley 30424/2017 Não achei lenidad?	3
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0

<sup>87</sup> ART. 258BIS. Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial. (Artículo sustituido por art. 1° de la Ley N° 25.825 B.O. 11/12/2003)

<sup>88</sup> El que, con el propósito de obtener o mantener para sí o para un tercero cualquier negocio o ventaja en el ámbito de cualesquiera transacciones internacionales o de una actividad económica desempeñada en el extranjero, ofreciere, prometiére, diere o consintiere en dar a un funcionario público extranjero un beneficio económico o de otra naturaleza en provecho de éste o de un tercero, en razón del cargo del funcionario, o para que omita o ejecute, o por haber omitido o ejecutado, un acto propio de su cargo o con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en su grado máximo a reclusión mayor en su grado mínimo y, además, con multa del duplo al cuádruplo del beneficio ofrecido, prometido, dado o solicitado, e inhabilitación absoluta temporal para cargos u oficios públicos en su grado máximo. Si el beneficio fuere de naturaleza distinta de la económica, la multa será de cien a mil unidades tributarias mensuales. Los bienes recibidos por el funcionario público caerán siempre en comiso.

Venezuela	2016 <sup>89</sup> 131 da ley contra corrupción	1
-----------	---	---

**CUADRO 4.5: REGULACIÓN DEL ENFRENTAMIENTO A LA DELICUENCIA ORGANIZADA (¿CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL ENFRENTAMIENTO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA?)**

PAÍS	PREVISIÓN MÍNIMA DE NORMAS PUNITIVAS AL CRIME ORGANIZADO	
		<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) un régimen de criminalización del lavado de activos; (2) institución de un órgano de inteligencia financiera con actuación conforme los protocolos del GAFI; (3) criminalización de la organización criminoso; (4) previsión de colaboración eficaz.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL ENFRENTAMIENTO DE LA DELICUENCIA ORGANIZADA?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de herramientas de enfrentamiento, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta herramientas de enfrentamiento, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de herramientas, con tres de las cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de mecanismos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	LEI DE LAVADO 25.246 UNIDAD DE INF FINANCIERA DECRETO 169/01 CRIMEN ORGANIZADO (DELITO COMPLEJOS) 27319 REGIMEN DEL ARREPENDITO Ley 27304 ART 41 CPARG	4
Bolivia	LEGITIMACIONES DE GANÁNCIA COM UIF 105	4

<sup>89</sup> Artículo 131. En la sentencia definitiva el Juez ordenará, según las circunstancias del caso, la confiscación de los recursos, bienes y demás activos de las personas naturales o jurídicas que incurran o sean responsables de delitos establecidos en esta Ley, a cuyo efecto, solicitará ante las autoridades competentes nacionales o extranjeras, la recuperación activos, de ser el caso. Los bienes objeto de confiscación serán administrados de conformidad con las leyes especiales que regulen la materia.

	ORG CRIMINAL 303 COLABORACIÓN EFICAZ 601 (UIF ART 6 LEY 004/2010)	
Brazil	9613 COAF E LAVAGEM DE DINHEIRO 12.850/2013 CRIME ORGANIZADO COM COLABORAÇÃO PREMIADA	4
Chile	Mudanças da 21.121/2018 Cooperación eficaz – 260 quáter CP <sup>90</sup> Org crimininosa 260 ter <sup>91</sup> Ley de lavado de activos 19.913/2003 con la unidad de análisis financiero	4
Colombia	2018 1908/2018 LAVADO CON UIF LEY 1762 DE 2015	4
Ecuador	2014 Lavado 317 cp Crime organiado Coopera eficaz 491 493	4
Paraguay	Ley Núm. 1015/97 lavado com Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la presidencia de la república. Es además la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay Crime organizado 239	3
Peru	Ley N° 27765 (27 de junio de 2002) Ley Penal contra el Lavado de Activos Ley N° 27378 (21 de diciembre de 2000) Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada	4
Uruguay	Lavado con uif Ley 17835 del 29 de septiembre/ 2004 sistema de	3

<sup>90</sup> RT. 260 quáter. Será circunstancia atenuante de responsabilidad penal de los delitos contemplados en los Párrafos 5, 6, 9 y 9 bis la cooperación eficaz que conduzca al esclarecimiento de los hechos investigados o permita la identificación de sus responsables, o sirva para prevenir o impedir la perpetración o consumación de estos delitos, o facilite el comiso de los bienes, instrumentos, efectos o productos del delito. En estos casos, el tribunal podrá reducir la pena hasta en dos grados. Se entiende por cooperación eficaz el suministro de datos o informaciones precisos, verídicos y comprobables, que contribuyan necesariamente a los fines señalados en el inciso anterior. El Ministerio Público deberá expresar, en la formalización de la investigación o en su escrito de acusación, si la cooperación prestada por el imputado ha sido eficaz a los fines señalados en el inciso primero. La reducción de pena se determinará con posterioridad a la individualización de la sanción penal según las circunstancias atenuantes o agravantes comunes que concurren; o de su compensación, de acuerdo con las reglas generales. La circunstancia atenuante prevista en este artículo no se aplicará a los empleados públicos que desempeñen un cargo de elección popular o de exclusiva confianza de éstos, o de alta dirección pública del primer nivel jerárquico; a los que sean fiscales del Ministerio Público; ni a aquellos que, perteneciendo o no al orden judicial, ejerzan jurisdicción.

<sup>91</sup> ART. 260 ter. Será circunstancia agravante de los delitos contemplados en los Párrafos 5, 6, 9 y 9 bis el hecho de que los responsables hayan actuado formando parte de una agrupación u organización de dos o más personas destinada a cometer dichos hechos punibles, siempre que ésta o aquélla no constituyere una asociación ilícita de que trata el Párrafo 10 del Título VI del Libro Segundo.

	prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. cp	
Venezuela	Ley Orgánica Contra la Delincuencia Organizada y el Financiamiento al Terrorismo 2012  Resolución 119-10 /2011 Uif	2

**CUADRO 4.6: REGULACIÓN DEL WHISTLEBLOWING ('CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL WHISTLEBLOWING?')**

PAÍS	PREVISIÓN DE WHISTLEBLOWING	
		<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que (1) contemple denunciantes del sector público y privado; (2) protección al denunciante; (3) premiación y (4) canal de denuncias con garantías de seguridad al denunciante.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL WHISTLEBLOWING?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de incentivos a los denunciante, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de estímulo, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de alicientes a los denunciantes, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de incentivos, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	Decreto 102/99 PROTECCION Y CANAL DE DENUNCIAS	2
Bolivia	ART 11 Ley 260 Ley Orgánica de Ministerio Público	3

	ART 17 LEY 004	
Brazil	<u>LEI Nº 13.608. DE 10 DE JANEIRO DE 2018. SÓ PREVISÃO COM RECOMPENSA, CANAL E PROTEÇÃO</u>	3
Chile	Privado 20.393 para o privado Publico 20.205 Falta premiación, regulacionde los canales 83 CONST	3
Colombia	Ley 418 de 1997Ley 734 de2002	3
Ecuador	NO HAY PREMIOS Hay PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL 78 195 198 DA CONSTITUIÇÃO 34 LEY ORGANICA DEL MP 23 LEY ORGANICA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS 7 E ART 14 LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	3
Paraguay	Ley general para el ámbito penal – Ley Orgánica del Ministerio Público Cnal de denuncia	2
Peru	Sem premiación 29542 publico 27378 crime organizado	3
Uruguay	Ley general para el ámbito penal: Decreto 209/2000 que regula el programa de protección de testigos de la Ley 16.7074	3
Venezuela	Ley general para el ámbito penal – Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos	2

**CUADRO 4.7: REGULACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DAÑOS (¿CÓMO EL SACP REGULA LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DAÑOS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE PRESCRIPCIÓN DE PUNICIONES Y REPARACIÓN DE LOS DAÑOS	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿ CÓMO EL SACP REGULA LA PRESCRIPCIÓN PARA APLICACIÓN DE SANCIONES Y REPARACIÓN DE DANÓS?', atribuímos la puntuación '0' para un SACP+SFP que establece un régimen general de prescripción sin diferenciar las pretensiones resultantes de la corrupción política, pues lo reputamos respuesta sistémica de menor capacidad de solución a la indagación propuesta. Establecemos '2' puntos para un sistema que presenta una de las siguientes situaciones: presenta plazos de prescripción específicos para corrupción y largos, con más de 10 años, para la pretensión punitiva o reparatoria; o prevé imprescriptibilidad para la pretensión punitiva o reparatoria. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas que prevén imprescriptibilidad para la pretensión punitiva y reparatoria resultantes de actos de corrupción.
Argentina	artículo 62 del Código Penal	0
Bolivia	475 iii csp	2
Brazil	ART 37 §4º CF IMPRECRITIBILIDAD REPARACIÓN DE DAÑOS	2
Chile	Prescritibilidad 260bis cp	0
Colombia	PRESCRTIBILIDAD 1474 E CP 734/2002	2
Ecuador	233 constitucion <sup>92</sup> 75coip 233 cp	2
Paraguay	Prescritible 101 y 102 cp e 9 da 2523/04	0
Peru	ART 41 CONSTITUCION PRAZO AMPLIADO	1
Uruguay	CP	0

<sup>92</sup> “los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes o los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles... Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas”

Venezuela	2016 136 ley contra corrupcion <sup>93</sup>	2
-----------	---	---

**CUADRO 4.8: REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?)**

PAIS	PREVISIÓN DE RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN PÚBLICA CON PREVALENCIA DE LA COMPETENCIA	Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple, como mínimo, (1) criminalización de la violación de normas de contratación pública y (2) la contratación por amplia competencia como regla. Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA?', apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no regula la contratación pública, dejando la contratación bajo criterios discrecionales de la autoridad con potestad para ello, por lo tanto, peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que no criminaliza las fraudes relacionadas a la contratación pública y presenta casos de contratación directa más allá de situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que no criminaliza las fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, pero limitados a situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que criminaliza las fraudes en la contratación pública y permite casos de contratación directa, limitados a situaciones de clara urgencia y efectiva imposibilidad establecer competencia. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que criminaliza las violaciones a las reglas sobre contratación pública y no permite casos de contratación directa para obras de ingeniería e infraestructura.
Argentina	Decreto 1023/2001 ART 25 2 D	3
Bolivia	SEGÚN LAS NORMAS BÁSICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NB-SABS, EL DECRETO SUPREMO 081, AS POSIBILIDADES DE CONTRATACION POR EXCEPCIÓN, POR DESASTRES, Y DIRECTOS SON MUY VARIADAS	2

<sup>93</sup> Artículo 136. Las acciones penales dirigidas a sancionar delitos contra el patrimonio público no prescribirán.

Brazil	LEY 8666 E POSTERIORES CON POSSIBILIDAD DE CONTRATACION DIRECTA	3
Chile	Ley de licitaciones Art 8 19.886/2003	3
Colombia	LEY 80 DE 1993 LEY 1150 DE 2007	2
Ecuador	Muchos casos de contratación directa Arts 40 43 51 52,1 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contra Publica	1
Paraguay	Ley 2051/2003 Ley N° 3.439/07, concordada con su reglamentación y los capítulos vigentes de la Ley N° 1.533 "De Obras Públicas"	1
Peru	LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO	2
Uruguay	Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (T.O.C.A.F.), el que fue aprobado mediante Decreto N° 150/012 y se encuentra vigente desde el 1/6/12 Decreto N° 155/013: Reglamenta el Registro Único de Proveedores del Estado (RUPE). – Decreto N° 275/013: Reglamenta la apertura electrónica de ofertas. – Decreto N° 42/015: Reglamentario de Convenios Marco	3
Venezuela	Ley de Contrataciones Públicas Gaceta Oficial No. 6154 Extra de 19 de noviembre de 2014	1

**CUADRO 4.9: REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES (¿CÓMO EL SACP REGULA LOS CONFLICTOS DE INTERESES)**

PAÍS	REGULACIÓN DE CONFLICTO DE INTERÉS	
		<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple previsión expresa de situaciones de (1) incompatibilidades; (2) tipificación del tráfico de influencias; (3) previsión de 'cuarentenas' para agentes públicos que se alejen del servicio; (4) sanciones por transgresiones a las reglas sobre conflictos de intereses.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA LOS CONFLICTOS DE INTERESSES?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, respuesta de menor capacidad de solución para la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.</p>
Argentina	Ley 25.188 /99	3
Bolivia	236 238 Y 239 CONSTITUCIOIN Decreto Supremo 29894 129 130	2
Brazil	12.813	4
Chile	20.880/2016	2
Colombia	Artículo 40. 734/2002 <sup>94</sup>	2

<sup>94</sup> 40. **Conflicto de intereses.** Todo servidor público deberá declararse impedido para actuar en un asunto cuando tenga interés particular y directo en su regulación, gestión, control o decisión, o lo tuviere su cónyuge, compañero o compañera permanente, o algunos de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o su socio o socios de hecho o de derecho. Cuando el interés general, propio de la función pública, entre en conflicto con un interés particular y directo del servidor público deberá declararse impedido.

**Artículo 41. Extensión de las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos.** Las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos señalados en la ley para los gerentes, directores, rectores, miembros de juntas directivas y funcionarios o servidores públicos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, se hacen extensivos a las mismas autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal.

Ecuador	LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	2
Paraguay	1626/2000                      2523/04	2
Peru	Ley Núm. 27588, de prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos.  Ley Núm. 27815, que aprobó el Código de Ética de la Función Pública.	4
Uruguay	17060	4
Venezuela	Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos, aprobado por el Consejo Moral Republicano y publicado en la Gaceta Oficial N° 40.314 del 12 de diciembre de 2013, también incorpora una serie de dispositivos y procedimientos legales innovadores sobre conflicto de intereses.  2016 LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y PARA LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO PÚBLICO	2

**CUADRO 4.10: REGULACIÓN DEL LOBBY (CABILDEO) (¿CÓMO EL SACP REGULA EL LOBBY (CABILDEO)?)**

PAÍS	REGULACIÓN DEL LOBBY	<p>Como mínimo regulatorio para un SACP+SFP eficaz, una regulación que contemple (1) la publicación de la agenda de las autoridades; (2) registro accesible de lobistas; (3) previsión de conductas prohibidas a los lobistas; (4) sanciones por incumplimiento al régimen establecido.</p> <p>Así, de acuerdo con ese mínimo regulatorio, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER HERRAMIENTAS ANTICORRUPCIÓN DIRIGIDAS A LOS RIESGOS INHERENTES A LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CÓMO EL SACP REGULA EL LOBBY?', anotamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no presenta ningún de los ítems referidos en el párrafo anterior, por lo tanto, peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta; la puntuación '1' para un SACP+SFP que presenta escasez de regulación, es decir, solo uno de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado; la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta algún nivel de regulación, es decir, con dos de los cuatro ítems reputados en el mínimo regulatorio referenciado;</p>
------	----------------------	--

		la puntuación '3' para un SACP+SFP que presenta predominio de regulación, con tres de los cuatro instrumentales reputados en el mínimo regulatorio referenciado; y, finalmente, la puntuación '4' para un SACP+SFP que presenta abundancia de regulación, con todos los ítems considerados en el mínimo regulatorio referenciado, o más, y, por lo tanto, la respuesta de mayor capacidad de solución para la cuestión propuesta.
Argentina	Decreto Núm. 1172/2003	2
Bolivia	SIN PREVISIÓN	0
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	sanciones de trafico de ingluencas agenda e lista de lobistas 20.730/2014	4
Colombia	HÁ PREVISION <sup>95</sup> DE REGULAMENTACION - Resolución MD-2348 DETERMINA REGISTRO	2
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	Ley Núm. 1626/00 "De la Función Pública"	1
Peru	Ley Núm. 28024, "Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública" y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo Núm. 099-2003-PCM	3
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

**CUADRO 4.12: RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN**

PAÍS	PUNTIACIÓN OBTENIDA (RTI RATING) RANKING DE TRANSPARENCIA	PUNTIACIÓN PARAMETRIZADA
Argentina	92 puntos Ley 27.275	2,45
Bolivia	70 puntos LEY 974	1,86

<sup>95</sup> Artículo 144. Acto Legislativo 01 de 2009, artículo 7. El artículo 144 de la Constitución Política quedará así: Las sesiones de las Cámaras y de sus Comisiones Permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento. El ejercicio del cabildeo será reglamentado mediante ley

Brazil	108 puntos Ley 12527	2,88
Chile	94 puntos Ley 20.285	2,5
Colombia	102 puntos Ley 1712	2,72
Ecuador	74 puntos Ley 24	1,97
Paraguay	62 puntos Ley 5282	1,65
Peru	93 puntos Ley 27.806	2,48
Uruguay	92 puntos Ley 18.381	2,45
Venezuela	0	0

GRUPO 5  INDICADORES DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTICORRUPCIÓN POLÍTICA	<p>1: SITUACIÓN DE ADHESIÓN A LA ACUERDO MARCO DE EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN</p> <p>2: SITUACIÓN DE LAS AUTORIDADES CENTRALES PARA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN</p> <p>3: COMPROMISO INTERNACIONAL DE ENFRENTAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN</p>
<p><b>CUADRO 5.1: SITUACIÓN DE ADHESIÓN AL ACUERDO MARCO DE EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CUÁL LA SITUACIÓN DE LA ADHESIÓN A LA DECISIÓN MARCO DE EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN?)</b></p>	
PAÍS	<p>ADHESIÓN A LA DECISIÓN MARCO DE 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL LA SITUACIÓN DE LA ADHESIÓN AL ACUERDO MARCO DE EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN?', atribuimos la puntuación '0' para un SACP+SFP de un país que no ha adherido</p>

	EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN	al Acuerdo, ni ha establecido reglamentación interna para acuerdos bilaterales para formación de ECI. Establecemos '2' puntos para un sistema de un país que ha adherido al Acuerdo, pero sin reglamentación interna que permita la institución de ECI. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas de países que han adherido y contienen reglamentación para institución de ECI, pues reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	DECRETO LEGISLATIVO N° 162	4
Bolivia	FIRMA	2
Brazil	DECRETO LEGISLATIVO N° 162	4
Chile	NO CONFORMA	0
Colombia	FIRMA	2
Ecuador	FIRMA Y regulamenta 496 e 497 código orgánico integral penal	4
Paraguay	ASSINA	2
Peru	NO CONFORMA	0
Uruguay	ASSINA Previsión interna 1760	4
Venezuela	NADA	0

**CUADRO 5.2: SITUACIÓN DE LAS AUTORIDADES CENTRALES PARA LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA DE LA POLÍTICA, ¿CUÁL ES LA CAPACIDAD Y DEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD CENTRAL EN RELACIÓN AL PODER EJECUTIVO?)**

PAÍS	AUTORIDADES CENTRALES	'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL ES LA CAPACIDAD Y DEPENDENCIA DE LA AUTORIDAD CENTRAL EN RELACIÓN AL PODER EJECUTIVO?', atribuimos la puntuación '0' a un SACP+SFP de un país que no ha establecido su autoridad central. Establecemos '2' puntos para un sistema de un país que ha establecido su autoridad central en un órgano o entidad del poder ejecutivo sin potestad específica de combate a la corrupción. Finalmente, fijamos '4' puntos para los sistemas de países que han establecido la autoridad central en órgano encargado específicamente en el combate a la corrupción o ajeno al poder ejecutivo, pues reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,	2

	COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO	
Bolivia	Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción	4
Brazil	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	2
Chile	Unidad de Comercio Internacional y Extradiciones de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público	4
Colombia	FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN <sup>96</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Departamento de Asuntos Consulares <sup>97</sup>	2
Ecuador	CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA Y CONTROL SOCIAL	4
Paraguay	Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)	4
Peru	Ministerio de Justicia	2
Uruguay	MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	2
Venezuela	contraloría General de la República, Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo - Consejo Moral Republicano del Estado Venezolano	4

**CUADRO 5.3: COMPROMISO INTERNACIONAL DE ENFRENTAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA (¿CUÁL ES EL NIVEL DE COMPROMISO INTERNACIONAL DE ENFRENTAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN MEDIDO POR LA CUANTIDADE DE TRATADOS INTERNACIONALES FIRMADOS?)**

<sup>96</sup> Recibe, ejecuta o transmite peticiones de asistencia legal de otros estados miembros en caso de investigaciones que estén siendo llevadas por esta institución. -Asistencia legal pasiva

<sup>97</sup> Encargada de formular las solicitudes de asistencia legal a otros estados miembros. -Asistencia legal activa

PAÍS	SIGNATÁRIA DE ACUERDOS DE COPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL	<p>Como mínimo revelador de una real voluntad de cooperación y adecuación de sus sistemas internos a los estándares regulatorios más eficientes la participación en (1) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; (2) Convención Interamericana contra la Corrupción y la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; (3) Memorando de Entendimiento GAFISUD y la (4) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.</p> <p>Así, establecemos como criterio, desde la cuestión 'CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN AMBIENTE DE COOPERACIÓN MÁS EFICAZ PARA COMBATE TRANSNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA, ¿CUÁL ES EL NIVEL DE COMPROMISO INTERNACIONAL ASUMIDO?', apuntamos la puntuación '0' para la ausencia de compromiso internacional, cuando no hay ningún de los referidos documentos firmado pelo país en análisis. Anotamos la puntuación '1' para bajo nivel de compromiso internacional, evidenciado pela participación en solo uno de los tratados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que presenta compromiso internacional, por medio de la firma de dos de los pactos mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP con buen nivel de compromiso internacional, con participación en tres de los pactos aludidos. Por último, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que tenga alto nivel de compromiso internacional, participando de todos los pactos internacionales mencionados, o más, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.</p>
Argentina	<p>la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la cual fue aprobada por la Ley Núm. 24.759 en 1997;</p> <p>(ii) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, conocida también como la Convención Anticorrupción de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), aprobada por la Ley Núm. 25.319 en el año 2000; y</p> <p>(iii) la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, que fue aprobada por la Ley Núm. 26.097 en 2006.</p>	3

Bolivia	CORRUPCIÓN; CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN; DECLARACIÓN SOBRE EL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN;	2
Brazil	Convención de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. Convención Interamericana contra la Corrupción4 entró en vigor. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003. Convención de Viena Convención de Convención de Palermo, también conocida como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional Convención de Mérida, que contiene disposiciones específicas sobre la tipificación del lavado de activos	4
Chile	Convención Interamericana Contra la Corrupción Convención para Combatir el Cohecho a Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Memorándum de Constitución, por ende, se adhiere a las cuarenta recomendaciones GAFI	4
Colombia	(i) la Convención Interamericana en Contra de la Corrupción; (ii) la Convención de las Naciones Unidas en Contra de la Corrupción;94 y (iii) la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (i) la Convención de Viena de 1988: Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas;113 (ii) Convenio de las Naciones Unidas para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1989;114 (iii) Convención de Palermo de 2000: Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada;115 y (iv) Convención de Mérida de 2003: Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.	4

	gafi	
Ecuador	<p>Convención Interamericana contra la Corrupción  Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  la Convención de Naciones Unidas Contra el Tráfico de  Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; (ii). el Convenio  para la Represión de la Financiación del Terrorismo; (iii). la  Convención Interamericana contra el Terrorismo; (iv).  Convenio para Prevenir y Sancionar el Terrorismo; (v). el  Convenio de las Naciones Unidas 190 Artículo 311, Código  Orgánico Integral Penal. 145 Capítulo - Ecuador para la  Represión de la Financiación del Terrorismo; (vi). la  Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia  Organizada. Otros son Convenios Binacionales suscritos por  el Ecuador con países específicos tales como Cuba,  Venezuela, México, Bolivia, entre otros.</p>	3
Paraguay	<p>a) Convención Interamericana contra la Corrupción de fecha  29 de marzo de 1996.  b) Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción  Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia  Organizada Transnacional (Convención de Palermo del año  2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la  Corrupción, de fecha 31 de octubre de 2003</p>	3
Peru	<p>Convención Interamericana contra la Corrupción de la  Organización de los Estados Americanos (OEA),  habiéndose designado al Ministerio de Justicia como la  autoridad central para efectos de la aplicación de esta  convención;  ) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  (2004).  Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia  Organizada Transnacional (Convención de Palermo). b)  Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales  (recomendaciones).</p>	3
Uruguay	<p>Convención Interamericana contra la Corrupción  Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la  Implementación de la Convención Interamericana contra la  Corrupción  Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de  Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988  (Convención de Viena); (ii) mediante Ley Núm. 17.704 de  fecha 27 de octubre de 2003, aprobó el Convenio  Internacional para la Represión de la Financiación del  Terrorismo; y (iii) mediante la Ley Núm. 17.861 de fecha 15</p>	4

	de diciembre 2004, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos complementarios para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.	
Venezuela	(i) la Convención Interamericana contra la Corrupción; (ii) la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y (iii) la Convención Mundial de Naciones Unidas contra la Corrupción. (iv) la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; y (v) la Convención sobre Cooperación Internacional para Combatir la Delincuencia Transnacional.	2

GRUPO 6		1. PREVISIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS 2. PREVISIÓN DE SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD 3. PREVISIÓN DE SANCIONES POLÍTICAS 4. PREVISIÓN DE OTROS TIPOS DE SANCIONES
INDICADORES DE SANCIONES POR VIOLACIÓN A LAS REGLAS DE FINANCIACIÓN POLÍTICA		
<b>CUADRO 6.1: ALCANCE DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS POR VIOLACIONES AL SFP?)</b>		
PAÍS	PREVISIÓN DE SANCIONES PECUNIARIAS	CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN A LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS POR VIOLACIONES AL SFP?, apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones pecuniarias, luego, la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones pecuniarias a tres de los

		participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones pecuniarias a todos implicados citados en el párrafo anterior, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	DONANTE Art 67 <sup>98</sup> PARTIDO 62 C <sup>99</sup> ART 51 23.298/85	2
Bolivia	96 E SS DIRIGENTENS, DONANTES Y PARTIDOS	3
Brazil	23 §3º- 9504 <sup>100</sup>	4
Chile	Partidos, políticos, dirigentes e donantes 6 19884 36 18063 29 19884	4
Colombia	Partido candidato 39 a 130 396 a a c cp modificado em 2017	4
Ecuador	PARTIDO 376 377 <sup>101</sup> PN E PJ 293 <sup>102</sup>	3
Paraguay	Partido donante e dirigente 336 <sup>103</sup>	3

<sup>98</sup> Artículo 67: Será sancionada con multa de igual monto que la contribución o donación y hasta el décuplo de dicho monto, la persona física o jurídica que efectúe donaciones a los partidos políticos en violación a las prohibiciones que establece el artículo 15 de la presente ley. Será sancionado con multa de igual monto que la contribución o donación y hasta el décuplo de dicho monto, el responsable partidario que aceptare o recibiere contribuciones o donaciones a los partidos políticos en violación a las prohibiciones que establecen los artículos 15 y 16 de la presente ley. Serán sancionados con multa de igual monto al gasto contratado y hasta el décuplo de dicho monto, los directores y gerentes o representantes de medios de comunicación que aceptaren publicidad en violación a lo dispuesto en la presente ley. Asimismo la conducta será considerada falta grave y comunicada para su tratamiento a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual creada por la Ley 26.522. Serán sancionados con multa de igual monto al gasto contratado y hasta el décuplo de dicho monto los proveedores en general que violen lo dispuesto en el artículo 50. Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en las conductas establecidas en el presente artículo serán pasibles de una pena accesoria de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

<sup>99</sup> ARTICULO 62. — Serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual, por un plazo de uno (1) a cuatro (4) años, y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una (1) a dos (2) elecciones, los partidos políticos que: c) recibieran donaciones, aportes o contribuciones en violación a lo dispuesto por los artículos 15 y 16; d) realizaran gastos en prohibición a lo previsto en los artículos 45, 47 y 48.

<sup>100</sup> 23. § 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso.

<sup>101</sup> Art. 376.- Las organizaciones políticas que acepten financiamiento contraviniendo lo dispuesto en las normas de esta ley sobre financiamiento, serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la contribución ilegal, la que será impuesta por el Consejo Nacional Electoral. Del mismo modo, en caso de haber omitido la declaración de uno o varios ingresos en los informes económico financieros referidos en esta ley, serán sancionadas con un monto que va de dos hasta cinco veces del valor del ingreso omitido.

Art. 377.- Se suspenderá el derecho a recibir financiamiento público anual hasta por dos años a los partidos políticos que depositaran los fondos en cuentas distintas de las previstas en esta ley.

<sup>102</sup> Art. 293.- La persona aportante que exceda el monto de gasto electoral señalado por esta Ley, deberá pagar una multa equivalente al doble del exceso del aporte en que haya incurrido. Igual sanción se impondrá a las organizaciones políticas o responsables económicos que receipten dichos aportes.

<sup>103</sup> Artículo 336.- El que infringiendo las prohibiciones y restricciones establecidas en los artículos 68 y 282 de este Código, realizare donaciones o contribuciones a partidos, movimientos políticos o alianzas, será sancionado con una multa equivalente al triple del aporte realizado. El partido, movimiento político o alianza que se haya beneficiado con tal contribución o donación, será sancionado con una multa equivalente y la pérdida del derecho de recibir hasta el cincuenta por ciento (50%) de todo aporte y subsidio estatal por un término de uno a tres años.

Peru	Político dirigente e partido LEY N° 28094 com redação 2017 336 <sup>104</sup>	3
Uruguay	Partidos, donantes responsables 46 <sup>105</sup> 47 <sup>106</sup>	3
Venezuela	2013 político e partido 74 lobre 236 reglamento Dnante 237 <sup>107</sup> 204 reglamento	3

**CUADRO 6.2: ALCANCE DE LAS SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES RESTRICTIVAS DE LIBERTAD POR VIOLACIONES AL SFP?)**

PAÍS	SANCIONES PRIVATIVAS DE LIBERTAD	CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES RESTRICTIVAS DE LIBERTAD POR VIOLACIONES AL SFP?, apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones restrictivas de libertad, luego, la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que se limita a imponer cárcel solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que se limita a confinar tres de los participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones restrictivas de libertad a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	SIN PREVISIÓN	0
Bolivia	SIN PREVISIÓN	0
Brazil	SIN PREVISIÓN	0
Chile	Art 12 19885 31 19884 <sup>108</sup>	4

<sup>104</sup> Por la comisión de infracciones muy graves, una multa no menor de sesenta y uno (61) ni mayor de doscientos cincuenta (250) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y la pérdida del financiamiento público directo. En caso de disolución de la alianza, la sanción se extiende a las organizaciones políticas que la integran.

<sup>105</sup> En caso de violación de lo dispuesto en el artículo 44 y literales A), B), C), D) y G) del artículo 45 de la presente ley, los donantes serán sancionados con una multa cuyo monto podrá ser entre dos y diez veces el valor de lo ilícitamente donado.

<sup>106</sup> Artículo 47.- Ante el incumplimiento reiterado por parte de algún partido político, sectores internos o listas de candidatos de las disposiciones establecidas en la presente ley, la Corte Electoral podrá disponer la suspensión, hasta por un año, de la entrega de las partidas establecidas en el artículo 39 de la presente ley.

<sup>107</sup> ARTÍCULO 237.- Quienes incumplan las regulaciones previstas en el artículo 204 del presente Reglamento, sobre propaganda electoral no permitida, serán sancionados con multa de cinco mil Unidades Tributarias (5.000 U.T.) a siete mil Unidades Tributarias (7.000 U.T.), de conformidad con lo previsto en el artículo 232 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

<sup>108</sup> Los delitos sólo se investigan si los denuncia el Servel, aunque cualquier persona o entidad puede pedir al servicio que presente una querrela o denuncia.

El que otorgue u obtenga aportes para candidaturas o partidos políticos cuyo monto supera en un cuarenta por ciento lo permitido por la ley será castigado con presidio entre 61 días y tres años y multa equivalente al triple de lo otorgado u obtenido.

Colombia	Artículo 396A <sup>109</sup> .  Artículo 396B. <sup>110</sup> .  Artículo 396C <sup>111</sup> . Omisión de información del aportante. .	4
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	279 329 330 <sup>112</sup> dirigente	1
Peru	Art 359 A CP <sup>113</sup>	0
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	237 reglamento <sup>114</sup>	2

**CUADRO 6.3: ALCANCE DE LAS SANCIONES POLÍTICAS (CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES POLÍTICAS POR VIOLACIONES AL SFP?)**

Si son aportes ilegales de una persona jurídica se impondrá la pena entre 61 días y tres años sea cual sea el monto del aporte. Pero existe la posibilidad de que el Servel no denuncie si el monto es inferior a 50 Unidades de Fomento, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda.

El ofrecimiento o la solicitud de los aportes sancionados serán castigados con multa equivalente al doble de lo ofrecido o solicitado.

Para quien obtiene recursos fiscales ilegales, la pena va de 541 días a tres años de presidio.

El administrador electoral, el administrador general electoral o el administrador general de fondos de un partido político que, a sabiendas, proporcione al Servel antecedentes falsos o certifique hechos falsos, será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo, que va de 3 años y un día a 5 años.

Los delitos electorales prescriben a los dos años.

<sup>109</sup> **Financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas.** El gerente de la campaña electoral que permita en ella la consecución de bienes provenientes de fuentes prohibidas por la ley para financiar campañas electorales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo. En la misma pena incurrirá el respectivo candidato cuando se trate de cargos uninominales y listas de voto preferente que realice la conducta descrita en el inciso anterior. En la misma pena incurrirá el candidato de lista de voto no preferente que intervenga en la consecución de bienes provenientes de dichas fuentes para la financiación de su campaña electoral. En la misma pena incurrirá el que aporte recursos provenientes de fuentes prohibidas por la ley a campaña electoral.

<sup>110</sup> 396B. **Violación de los topes o límites de gastos en las campañas electorales.** <sup>110</sup> El que administre los recursos de la campaña electoral que exceda los topes o límites de gastos establecidos por la autoridad electoral, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, multa correspondiente al mismo valor de lo excedido e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo tiempo

<sup>111</sup> El que no informe de sus aportes realizados a las campañas electorales conforme a los términos establecidos en la ley, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de cuatrocientos (400) a mil doscientos (1.200) salarios mínimos legales mensuales vigentes

<sup>112</sup> **Art. 330.-** El administrador de la campaña electoral o la autoridad partidaria competente, que con el propósito de engañar, falsee o manipule cualquiera de los instrumentos de control contable o de gestión establecidos en los artículos 66 y 281 de este Código, incurrirá en la comisión del hecho punible de Producción Inmediata de Documentos Públicos de Contenido Falso previsto en el artículo 250 del Código Penal.

<sup>113</sup> Artículo 359-A. Financiamiento de origen delictivo para organizaciones políticas El que, infringiendo la ley electoral o de organizaciones políticas, entrega o recibe, directa o indirectamente, financiamiento de origen delictivo, a sabiendas de éste o debiendo razonablemente presumirlo, para grupos, alianzas, movimientos u otras organizaciones políticas, en proceso de registro o registrados, mediante aportaciones, donaciones o cualquier otra modalidad de financiamiento privado es reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años. La pena privativa de la libertad es no menor de cinco años ni mayor de quince años y de ciento veinte a trescientos cincuenta días multa si el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados es superior al equivalente de quinientas unidades impositivas tributarias (500 UIT)

<sup>114</sup> **ARTÍCULO 237.-** Quienes incumplan las regulaciones previstas en el artículo 204 del presente Reglamento, sobre propaganda electoral no permitida, serán sancionados con multa de cinco mil Unidades Tributarias (5.000 U.T.) a siete mil Unidades Tributarias (7.000 U.T.), de conformidad con lo previsto en el artículo 232 numeral 4 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

PAÍS	PREVISIÓN DE SANCIONES POLÍTICAS	CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES POLÍTICAS POR VIOLACIONES AL SFP?, apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones restrictivas de libertad, luego, la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que se limita a imponer sanciones políticas solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que se limita a castigar políticamente tres de los participantes aludidos. Finalmente, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones políticas a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada.
Argentina	DONANTE 66 <sup>115</sup> 63 26215 <sup>116</sup>	2
Bolivia	96 E SS PARA PARTIDOS DIRIGENTES Y DANES ART 58 K	3
Brazil	ART 1 J LC 64 9096 para partidos	2
Chile	Art 46 e ss18603 2016 5º- bis 19884	4
Colombia	ARTÍCULO 26. PÉRDIDA DEL CARGO POR VIOLACIÓN DE LOS LÍMITES AL MONTO DE GASTOS ARTÍCULO 12. 1475 <sup>117</sup> SANCIONES APLICABLES A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS	2
Ecuador	PARTIDO SUSPENSIÓN EXTINCIÓN 375 POLÍTICO PERDA DO CARGO E INABILI 298	4

<sup>115</sup> Las personas físicas, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en las conductas establecidas en el presente artículo serán pasibles de una pena accesoria de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegidos en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios.

<sup>116</sup> ARTÍCULO 63. — El presidente y tesorero del partido y los responsables políticos y económico-financiero de campaña serán pasibles de inhabilitación de seis (6) meses a diez (10) años, para el ejercicio de sus derechos de elegir y ser elegido en las elecciones a cargos públicos nacionales, y en las elecciones de autoridades de los partidos políticos y para el ejercicio de cargos públicos y partidarios, cuando:

<sup>117</sup> SANCIONES APLICABLES A LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán ser objeto de las siguientes sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, la categoría de las entidades territoriales, cuando ellas sean imputables a sus directivos, a sus candidatos a cargos o corporaciones de elección popular o, en general, cuando sus directivos no adopten las medidas tendientes a evitar la realización de tales acciones u omisiones o cuando no inicien los procedimientos internos tendientes a su investigación y sanción: 1. Suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10. 2. Suspensión de su personería jurídica, hasta por cuatro (4) años, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 4 del artículo 10. 3. Suspensión del derecho de inscribir candidatos o listas en la circunscripción en la cual se cometan las faltas a las que se refieren los numerales 4 al 8. 4. Cancelación de su personería jurídica, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 4 al 8 del artículo 10. 5. Disolución de la respectiva organización política, cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 7 al 8 del artículo 10.

	DONANTE 296 1 <sup>118</sup> DIRIGENTES	
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	36-b con inelegib <sup>119</sup>	2
Uruguay	SIN PREVISIÓN	0
Venezuela	Inelegibilidad 122 74 lobre 236 Reglamento General LOPRE	2

**CUADRO 6.4: ALCANCE DE SANCIONES DE OTROS TIPOS (REPUTACIONALES, ADMINISTRATIVAS, PERDA DE CARGO, PROHIBICIÓN DE CONTRATAR, EXTINCIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO, ETC.) (¿CUÁLES VIOLADORES DE REGLAS DE FINANCIACIÓN ESTÁN SUJETOS A SANCIONES DE OTROS TIPOS?)**

PAÍS	PREVISIÓN DE OTROS TIPOS DE SANCIONES	CONSIDERANDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES PERSUASIVAS COMO MEDIO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA POR MEDIO DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA, ¿CUÁL ES EL ALCANCE DE LAS SANCIONES DE OTRAS NATURALEZAS POR VIOLACIONES AL SFP?, apuntamos la puntuación '0' para un SACP+SFP que no prevé sanciones de otras tipologías, luego, la peor respuesta sistémica a la cuestión propuesta. Anotamos la puntuación '1' para un SACP+SFP que se limita a imponer tales sanciones solamente a uno de los involucrados mencionados en el párrafo anterior. Establecemos la puntuación '2' para un SACP+SFP que se limita a imponer otras sanciones solamente a dos de los involucrados mencionados. Establecemos la puntuación '3' para un SACP+SFP que se limita a castigar con sanciones diversas tres de los participantes aludidos. En último lugar, obtiene la puntuación '4' el SACP+SFP que impone sanciones de otros tipos a todos los implicados citados en el párrafo anterior, lo que reputamos como mejor respuesta sistémica a la indagación formulada
Argentina	SIN PREVISION	0
Bolivia	96 E SS PARA PARTIDOS DIRIGENTES Y DANTES	3
Brazil	1CF 9604	2
Chile	2017 Ley 1864/2017 46 e ss 18603	4

118 Art. 296.- Si el Consejo Nacional Electoral considera que el aporte fue ilícito, pondrá este hecho en conocimiento del Tribunal Contencioso Electoral para la imposición de las sanciones correspondientes. Si el Tribunal Contencioso Electoral considera pertinente, remitirá el expediente de todo lo actuado a la justicia ordinaria, cuando corresponda. 1. La persona responsable del manejo económico de la campaña electoral y la persona aportante sufrirán la suspensión de los derechos políticos o de participación por dos años.

<sup>119</sup> Artículo 36-C. Efecto de las sanciones Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. Artículo incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30689, publicada el 30-11-2017.

Colombia	Proibição de contratar <sup>120</sup> 396 <sup>a</sup> a c do cp <sup>121</sup> artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal <sup>122</sup> k reputacional 1474	2
Ecuador	SIN PREVISIÓN	0
Paraguay	SIN PREVISIÓN	0
Peru	SIN PREVISIÓN	0
Uruguay	PROHIBICIÓN DE CONTRATAR 48 <sup>123</sup>	2
Venezuela	SIN PREVISIÓN	0

<sup>120</sup> Artículo 2°. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. El numeral 1 del artículo 8° de la Ley 80 de 1993 tendrá un nuevo literal k), el cual quedará así: Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

<sup>121</sup> 396 a a c modificación de la 1874/2017

<sup>122</sup> ), el cual quedará así: Las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, a las gobernaciones, a las alcaldías o al Congreso de la República, con aportes superiores al dos por ciento (2.0%) de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, quienes no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato.

<sup>123</sup> Artículo 48.- En el caso de trasgresión de la prohibición prevista en el artículo 44 y literal C) del artículo 45 de la presente ley, la Corte Electoral lo comunicará al órgano estatal que haya concedido el servicio o adjudicado la obra, el cual atendiendo al interés del Estado, deberá: A) Si se tratare de obra, determinar que en el futuro la empresa, o ésta y sus directivos responsables, no serán tenidos en cuenta para nuevas adjudicaciones. B) Si se tratare de concesión de servicio, declararla precaria o extinguida dentro de los ciento ochenta días de recibida la comunicación de la Corte Electoral, sin perjuicio de la sanción prevista en el literal anterior.