



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**EL FINANCIAMIENTO IRREGULAR
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
CUESTIONES FENOMENOLÓGICAS
(ESPECIAL REFERENCIA AL CASO BOLIVIANO)**

TESIS DOCTORAL

Autor

RAMIRO A. RIVAS MONTEALEGRE

Directores

EDUARDO A. FABIÁN CAPARRÓS
NICOLÁS RODRIGUEZ GARCÍA

Salamanca, 2017

ÍNDICE

Introducción general	13
----------------------	----

PARTE I

Capítulo I El financiamiento de partidos políticos y los vacíos en el Derecho Penal

1. El dilema del Derecho Penal y su exigua relación con el financiamiento de los partidos	33
1.1 Delitos políticos	38
1.2 El Derecho Político	40
1.3 El Derecho Constitucional	41
1.4 El Derecho Electoral	45
1.5 El Derecho Penal	46
1.6 El Derecho Penal Económico y el financiamiento de partidos políticos	51
Las faltas electorales	56
1.6.1 Los delitos electorales	56
2. La responsabilidad penal de las personas naturales y jurídicas	59
3. La responsabilidad penal de los gobernantes	70
4. El bien jurídico protegido por el Derecho Penal en el financiamiento de partidos políticos	72
5. La imprudencia y el delito ocasional en la recepción de financiamiento de origen ilícito	81
6. La necesidad de tipificar el delito de financiamiento de partidos políticos con dineros provenientes de otras actividades delictivas (delitos predicados)	85
6.1 Elementos del delito de financiamiento irregular de partidos políticos	87
6.1.1 Elementos objetivos	89
6.1.2 Elementos subjetivos	90
6.1.3 Elementos descriptivos y normativos	91

7. La producción de pruebas	97
7.1 Principio de investigación o verdad material	98
7.2 Principio de contradicción	99
7.2 Principio de inmediatez	100
7.4 Principio de libre valoración de la prueba	101

Capítulo II La reacción internacional contra el financiamiento irregular de partidos políticos

1. La problemática de la financiación de partidos políticos en el Derecho Penal	105
2. De la problemática a los esfuerzos por regular y penalizar el financiamiento irregular de partidos políticos	107
2.1 Plan de Regeneración Democrática de España (2013)	108
2.2 Centro Carter, OEA: Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas (2003)	115
3. Las organizaciones internacionales, su apoyo a la profundización de la democracia y a la fiscalización del dinero ilícito	117
3.1 Desarrollo en materia electoral	119
4. Instrumentos y mecanismos internacionales en materia penal	122
4.1 Organización de las Naciones Unidas (ONU)	123
4.2 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), 40 Recomendaciones	127
4.3 Organización de Estados Americanos (OEA)	131
4.4 Transparencia Internacional (TI)	132

Capítulo III La delincuencia organizada en el financiamiento de partidos políticos

1. El Derecho Penal Económico y el principio de lesividad	135
2. Sistemas de partidos y clientelismo político	137
2.1 Élités políticas	140
2.2 Ética en la política	142
2.3 Clientelismo	144
2.3.1 Clientelismo político	147
2.3.2 Clientelismo, corrupción y financiamiento de partidos políticos	150
3. La corrupción en el financiamiento de partidos políticos	152

3.1	Brasil	158
	a) Petrobras y corrupción en el Partido de los Trabajadores (PT)	158
3.2	Chile	163
	a) Penta — Grupo empresarial vinculado al partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	163
3.3	España	166
	a) Gürtel — Red de corrupción y el Partido Popular	166
	b) Pujol y la Convergencia y Unión (CiU)	169
	c) Casinos — Iverrama y la Convergencia Democrática de Catalunya (CDC)	172
	d) Filesa y el Partido Socialista Obrero Español	181
3.4	Francia	176
	a) L’Oreal y la Union pour un Mouvement Populaire	177
	b) Bygmalion y las facturas falsas	178
	c) Gaddafi envía 50.000.000.- de Euros	179
3.5	Perú	180
	a) Belaúnde, la Unión Por el Perú (UPP) y el actual Presidente del Perú, Ollanta Humala	180
4.	El lavado de dinero en el financiamiento de partidos políticos	193
4.1	Perú	197
	a) Nadine Heredia, esposa del actual residente Ollanta Humala es investigada por lavado de dinero y Financiamiento de partidos políticos	188
5.	El crimen organizado y el narcotráfico en la democracia	190
5.1	Argentina	191
	a) Maleta con \$us. 800.000.- y el financiamiento político de Cristina Fernández de Kitchner	191
5.2	Bolivia	193
5.3	Colombia	194
	a) Pablo Escobar, narcotraficante y Diputado colombiano	194
	b) Samper y el Partido Liberal Colombiano (PLC)	196
5.4	España	198
	a) Naseiro, narcotráfico y el Partido Popular (PP)	198
5.5	México	201
	a) Moreira, denuncias y contradenuncias de narcotráfico y Corrupción	201

Capítulo IV El partido político como empresa y su financiamiento

1.	El partido político como empresa	207
----	----------------------------------	-----

2.	Fuentes (tipos y origen) del financiamiento	212
2.1	Financiamiento público	219
2.1.1	Aplicación (destino) del financiamiento público	220
2.2	El financiamiento privado de los partidos	222
2.2.1	Límites al financiamiento privado	223
2.2.2	Prohibiciones a las contribuciones privadas	224
2.3	Financiamiento mixto	226
2.4	El crowdsourcing y el crowdfunding como modelos de financiamiento en red	226
2.4.1	Ventajas y riesgos del modelo crowdfunding	229
2.4.2	Experiencias en el uso del crowdsourcing	231
	a) Argentina	231
	b) Colombia	232
	c) Estados Unidos de América	232
3.	La rendición de Cuentas	233
3.1	Por qué rendir cuentas	234
3.2	La sociedad civil en la rendición de cuentas	237
3.3	Un adecuado registro contable, transparencia y fiscalización	238
4.	Presupuestos y órganos de fiscalización	242
4.1	Proceso de formulación del Presupuesto General del Estado	253
4.2	Las instancias de formulación, disposición y control del presupuesto estatal	257
4.3	Instancias de auditoría e investigación administrativa y judicial	260
4.4	Grados de responsabilidad por disposición del Presupuesto	262
4.4.1	Responsabilidad administrativa	253
4.4.2	Responsabilidad ejecutiva	253
4.4.3	Responsabilidad civil	254
4.4.4	Responsabilidad penal	254
5.	Modelo de fiscalización e investigación al financiamiento de partidos políticos	255
5.1	Administración financiera	256
5.1.1	Presupuesto de los partidos políticos	257
5.1.2	Rendición de Cuentas	260
5.1.3	Fiscalización y auditorías al presupuesto del financiamiento de partidos políticos	260
	a) Fiscalización	261
	b) Auditorías	261
	b.1) Auditoría Interna	262
	b.2) Auditoría Externa	262

5.2 Investigación especializada	264
5.2.1 Auditoría Forense	266
a) Objetivos de la Auditoría Forense	267
b) El fraude como conducta al financiamiento irregular de partidos políticos	268
c) La Auditoría Forense y la criminalidad financiera	268
5.2.2 Inteligencia financiera	269
a) Política Conozca a su Cliente (PCC)	270
b) Vigilancia particular	271
6. Sanciones	272
7. Tendencias generales de las reformas en la legislación electoral	274

PARTE II

Capítulo V Sistema de partidos y representación política en Bolivia

1. El sistema de partidos políticos (<i>organizaciones políticas</i>)	279
1.1 Partidos políticos	280
1.2 Agrupaciones ciudadanas	280
1.3 Pueblos indígenas	282
2. Representación política	283
2.1 Fundamentos de la representación	286
2.2 Bases para la representación	286
2.3 Partidos políticos (<i>organizaciones políticas</i>)	289
2.4 Funciones de los partidos políticos	290
3. La representación política y los partidos políticos	293
3.1 Evolución histórica de la representación política	297
3.1.1 Poder (Órgano) Ejecutivo	301
3.1.2 Poder (Órgano) Legislativo	302
a) Cámara de Senadores	303
b) Cámara de Diputados	304
4. Crisis política	305

Capítulo VI Democracia y procesos democráticos en Bolivia

1.	Estado y democracia	309
2.1	Estado, sus características e importancia	309
2.2	Democracia: hacia una definición	312
2.	Procesos democráticos en Bolivia desde 1982	315
2.1	1982: el retorno de la democracia	317
2.2	1985 – 2002: oportunismo e improvisación política	319
2.2.1	La Democracia de pactos	319
2.2.2	Democracia patrimonialista y clientelismo político	321
2.3	El nuevo milenio: movilizaciones sociales y deslegitimación de los partidos políticos	337
2.4	El año 2002: coalición gubernamental sin rumbo y movilizaciones sociales	325
2.5	2003: un gobierno “sin partidos”	327
2.6	2005: un gobierno de transición, un administrador de justicia	344
2.7	Las elecciones generales de 2005, 2009 y 2014: una revolución democrática	345
2.7.1	Presencia mestiza e indígena en la política boliviana	346
2.7.2	Efectos de la presencia mestiza e indígena	335
2.7.3	Revolución democrática, gobierno indígena	336

Capítulo VII Evolución del sistema de financiamiento de partidos políticos

1.	El sistema de financiamiento de partidos políticos en Bolivia	343
1.1	Régimen electoral de 1997 y 1999	344
1.1.1	Regulaciones sobre rendición de cuentas (1997 – 1999)	348
1.2	Reforma electoral de 2008, eliminación del financiamiento público de partidos políticos	351
1.3	La reforma legal electoral de 2010	352
1.3.1	Fundamentos para la reforma electoral de 2010	353
1.3.2	La nueva legislación electoral de 2010	354
1.3.3	La rendición de cuentas de los partidos en la legislación electoral de 2010	356
2.	Cómo se financiaban los partidos políticos en Bolivia (1997– 2009)	358
2.1	Financiamiento público	359
2.3	Financiamiento privado	361
2.3.1	Contribuciones de los candidatos	363
2.3.2	Contribuciones de los militantes	364
2.3.3	Donaciones de personas jurídicas	364

2.3.4 Contribuciones de militantes en función pública	365
2.3.5 Dádivas (<i>coimas</i>) por adjudicación de contratos públicos	366
3. Faltas y delitos electorales en la nueva Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional de 2010	367
3.1 Faltas electorales	368
3.2 Delitos electorales	369

Capítulo VIII Financiamiento irregular y escándalos políticos

1. Escándalos relacionados con el financiamiento irregular de los partidos políticos: casos concretos en Bolivia	372
1.1 El MIR y sus relaciones con el narcotráfico	373
1.2 ADN, financiamiento público directo, falsificación de facturas y corrupción	375
1.3 CONDEPA, financiamiento público directo, falsificación de facturas y corrupción	376
1.4 NFR y su relación sombría con fraudes bancarios y sectas religiosas	377
1.5 Ejecutivos del Banco Central de Bolivia (BCB) financian la campaña electoral del MNR el 2002	380
1.6 El MNR, gastos reservados, corrupción y recuperación de gastos electorales	380
1.7 El MNR, corrupción y vínculos con el narcotráfico	382
1.8 La coca y el financiamiento del MAS	384
1.9 El MNR denuncia millonaria campaña electoral	385
1.10 Senador de Movimiento Bolivia Libre (MBL) insta a los partidos políticos a revelar monto de recursos que invertirán en campañas	402
1.11 Diputado del MIP acusa a candidatos de realizar gastos millonarios	386
1.12 MAS rechaza acusaciones de gasto millonario	387
1.13 MAS llama a congreso para definir aportes en campaña	388
Conclusiones	391
Bibliografía	395

Tablas:

Tabla 1	Organismos del sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral	121
Tabla 2	Presupuesto de Ingresos y Gastos de los partidos políticos	258
Tabla 3	Bolivia: distribución de escaños en la cámara de Diputados	304
Tabla 4	Normativa para el financiamiento de partidos políticos en Bolivia (1999)	347

Figuras:

Figura 1	Representación y financiamiento de partidos en democracia	18
Figura 2	Incidencia del financiamiento de los partidos en la política (un ciclo recurrente)	27
Figura 3	La corrupción de, por y a través de los partidos políticos	32
Figura 4	El sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral	120
Figura 5	Esquema general del proceso del lavado de dinero ilícito y el financiamiento de partidos políticos	130
Figura 6	Estructura jerárquica de las redes clientelares en la política en la política	146
Figura 7	Redes de la corrupción y el financiamiento de partidos políticos	155
Figura 8	Clasificación del financiamiento, según su origen y utilización	216
Figura 9	El proceso de crowdfunding	229
Figura 10	Proceso de rendición de cuentas	236
Figura 11	Rendición de cuentas y sociedad civil	238
Figura 12	La política económica y el proceso de formulación de presupuesto estatal	245
Figura 13	Instancias de auditoría e investigación	250

ABREVIATURAS

AAEA	Asociación de Autoridades Electorales del Asia
AAEA	Asociación de Autoridades Electorales Africanas
ACEEEO	Asociación de Fundaciones Electorales de Europa Central y del Este
ACEO	Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe
ADN	Acción Democrática Nacionalista (<i>Partido Político</i>)
APB	Autonomía Por Bolivia (<i>Agrupación ciudadana</i>)
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní (<i>Agrupación ciudadana</i>)
APG IG	Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu (<i>Agrupación ciudadana</i>)
APG YCBA	Asamblea del Pueblo Guaraní de Yacuiba (<i>Agrupación ciudadana</i>)
AS	Alianza Social (<i>Agrupación ciudadana</i>)
AS XXI	Alianza Siglo XXI (<i>Agrupación ciudadana</i>)
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOE	Boletín Oficial del Estado (España)
BSD	Bolivia Social Demócrata (<i>Agrupación ciudadana</i>)
CAPEL	Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral
CEPAL	Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral
CC	Centro Carter
CC	Camino al Cambio (<i>Agrupación ciudadana</i>)
CDPC	European Committee on Crime Problems
CGE	Contraloría General del Estado
CGR	Contraloría General de la República
CICAD/OEA	Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos
CNE	Corte Nacional Electoral (<i>órgano electoral</i>)
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas
CONDEPA	Conciencia De Patria (<i>Partido Político</i>)
CPE	Constitución Política del Estado
DAE	División de Asistencia Electoral
DIRCABI	Dirección de Bienes Incautados
EIDHR	Iniciativa Europea y los Derechos Humanos
FELCN	Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
FFE	Fundación Fridrich Ebert
FFN	Fundación Friedrich Naumann
FIDH	Federación Internacional de los Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FKA	Fundación Konrad Adenauer
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
IIDH	Instituto Internacional de Derechos Humanos

IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance (Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral)
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
ILDIS	Instituto de investigaciones Sociales
INEP	Instituto Nacional de Estudios Políticos
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IRI	Instituto Internacional Republicano
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
MAS	Movimiento Al Socialismo (<i>Partido Político</i>), cuyo nombre completo es MAS-IPSP (Instrumento Por la Soberanía de los Pueblos).
MBL	Movimiento Bolivia Libre (<i>Partido Político</i>)
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti (<i>Partido Político</i>)
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria (<i>Partido Político</i>)
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (<i>Partido Político</i>)
MRL	Movimiento de Renovación Liberal (<i>Partido Político</i>)
MONEYVAL	Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures
MUSPA	Movimiento de Unidad Social Patriótica (<i>Partido Político</i>)
MSM	Movimiento Sin Miedo (<i>Partido Político</i>)
NDIIA	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
NED	Fondo Nacional para la Democracia
NFR	Nueva Fuerza Republicana (<i>Partido Político</i>)
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera
OAF	Origen y Aplicación de Fondos
OEA	Organización de Estados Americanos
ÓEP	Órgano Electoral Plurinacional
OIDDH	Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea
ONG	Organismo No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos
PAN	Partido de Acción Nacional
PEP	Personas Expuestas Políticamente
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIANZEA	Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PODEMOS	Poder Democrático y Social (<i>Agrupación ciudadana</i>)
PP	Partido Popular
PPB-CN	Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional (<i>Agrupación ciudadana</i>)

PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PULSO	Pueblos por la Libertas y Soberanía (<i>Agrupación ciudadana</i>)
ROS	Reportes de Operación Sospechosa
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
TCU	Tribunal de Cuentas (España)
TED	Tribunales Electorales Departamentales
TGN	Tesoro General de la Nación
TI	Transparencia Internacional (Transparency International)
TILAC	Transparencia Internacional para Sudamérica y el Caribe
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Secure
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCS	Unidad Cívica Solidaridad (<i>Partido Político</i>)
UDI	Unión Democrática Independiente (<i>Partido Político</i>)
UDP	Unidad Democrática y Popular (<i>Partido Político</i>)
UE	Unión Europea
UI	Unión Interparlamentaria
UIF	Unidad de Investigaciones Financieras
UMP	Union pour un Mouvement Populaire (Unión por un Movimiento Popular)
UN	Unidad Nacional (<i>Agrupación ciudadana</i>)
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia
UPP	Unión Por el Perú
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización
WFD	Fundación para la Democracia Westminster
Bs.	Bolivianos (<i>Moneda actual de Bolivia</i>)
\$us.	Dólares Americanos
€	Euros
R\$	Reales del Brasil

“El dinero proveniente del crimen organizado y de actividades ilícitas, como el narcotráfico, se presume que ha tenido en la región un peso relevante en el financiamiento de las campañas”

Daniel Zovatto, 2007
Director Regional para América Latina
y el Caribe, IDEA¹ International

Introducción general

La democracia no tiene precio pero si costos de financiamiento, costos que demandan grandes cuantías de dinero para fomentar y soportar los gastos de campaña de los partidos políticos, en este escenario la delincuencia cuenta con un espacio de convertir en realidad las demandas de dinero de los partidos políticos, introduciendo por una parte financiando a los partidos políticos y/o candidatos, por otra parte proponer candidatos incluido su financiamiento de campañas; a partir de estos hechos los partidos políticos se empañan con dineros de procedencia ilícita, socavando los procesos democráticos en contra del Estado de Derecho que debe regir en los estados democráticos.

Los delitos políticos “representa una de las figuras penales de más difícil definición, ya que los autores no han llegado a un acuerdo, ni siquiera aproximativo, respecto a su contenido, pese a la gran importancia que reviste” (Ossorio 2002: 298), dentro la clásica concepción de los delitos políticos se refieren a la seguridad interna y externa del Estado pero, figuras delictivas como el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción han despertado el interés y han activado señales de alerta en la

¹ Institute for Democracy and Electoral Assistance “IDEA” (Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral).

comunidad internacional, ya que estos delitos producen grandes cantidades de dinero ilícito los que de una u otra manera se introducen en los partidos políticos y en el sistema de partidos para sustentar gastos ordinarios y financiamiento de los mismos en épocas preelectorales al financiar campañas políticas que también “resulta difícil imaginar que en los Estados contemporáneos pueda existir una política sin partidos” (Ware 2004: 25).

Desde esta perspectiva, la democracia, su renovación y pretensión del perfeccionamiento de la legitimidad política de cualquier Estado está sujeta a la existencia, dinamismo y gestión de los partidos políticos², ya que ninguna democracia moderna podrá prescindir de la existencia y la actividad de los mismos como expresión de la voluntad popular que los elige en las urnas al momento de expedir el voto individual. La transparencia y la rendición de cuentas son un imperativo de gobernanza en regímenes democráticos donde predomina el Estado de Derecho. En este entendido, como un principio universal de la democracia, los gobiernos deben rendir cuentas de sus actos y decisiones antes, durante y después de la gestión gubernamental. Durante las “elecciones presidenciales estadounidenses de 1968 son un punto de inflexión; inauguran una nueva época en materia de elecciones, corrupción y partidos” (Maroto 2015: 21), de esto derivado en procesos de oposición de la sociedad civil por la desconfianza hacia las élites en el sistema político y la reivindicación a través de luchas sociales transformadoras para asentar una nueva forma de política y democracia participativa.

Uno de los problemas y riesgos más graves dentro de la legitimidad política es que dirigentes, jefes, líderes, administradores y candidatos de los partidos políticos se van alejando cada vez más de los

² En Bolivia, a partir de 2004, con la Ley 2771, *Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas* de 7 de julio de 2004, a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, se los denomina “organizaciones políticas”.

valores éticos, ya que para la democracia “el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 20).

Lo mismo se puede afirmar de “la recepción de donaciones para campañas electorales provenientes de delitos relacionados al lavado de dinero³ o narcotráfico” (Valdés, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 412 y 413) refiriéndose al riesgo de la introducción de dineros de origen ilícito.

En este entendido, encontramos un paralelismo en el tratamiento de los delitos económico — financieros en general que forman parte del Derecho Penal, en especial forman parte del Derecho Penal Económico, porque siempre tendrán su origen en un delito predicado, entendiéndose así al delito que da origen al dinero ilícito; el ejemplo más claro de trascendencia internacional es el dinero ilícito proveniente de actividades asociadas al narcotráfico que ha corrompido a gobiernos, autoridades de la ley, policías, aduanas, sistema financiero, entre otros. Los delitos asociados al financiamiento irregular de las campañas electorales de los partidos políticos con dinero de origen ilícito también provienen de delitos predicados que, según su naturaleza, los delitos predicados más graves pueden agruparse como sigue:

³ El término de lavado de dinero también es conocido como “*Lavado de activos o blanqueo de capitales, y en Bolivia como legitimación de ganancias ilícitas*”. En el desarrollo del presente trabajo de investigación académica utilizaremos — indistintamente— el término lavado de dinero o blanqueo de capitales, porque en países americanos se denomina “*lavado de dinero*” y en países europeos “*blanqueo de capitales*”.
“*Los términos «lavado de dinero» y «blanqueo de capitales» son neologismos que carecen de arraigo en nuestro ordenamiento jurídico pero asumidos en todos los foros internacionales para designar aquellas conductas orientadas a la incorporación al tráfico económico legal de los bienes o dinero ilegalmente obtenidos o, si se prefiere, a dar apariencia de licitud al producto o beneficio procedente del delito*” (Alonso 2003: 1).

En materia de **narcotráfico y blanqueo de capitales** (lavado de dinero), Abel Souto (2013: 2 y 3) cita que “Los flujos vinculados a la delincuencia organizada transnacional representarían el 1,5 % del PIB mundial (650.000 millones de dólares anuales durante la primera década de este milenio, 870.000 millones en 2009 y algo más de 1.183.461 millones de dólares en 2012), de los que aproximadamente el 70 %, o cerca del 1 %⁴ del PIB mundial (580.000 millones de dólares en 2009 y 788.974 en 2012⁵), habría estado disponible para el blanqueo a través del sistema financiero. Entre estos ingresos delictivos destacan los procedentes del narcotráfico, que suponen una quinta parte de los mismos (UNODC 2011: 7, 9, 10, 19, 127 y 128), proporción que sigue manteniendo el informe mundial sobre drogas de 2012⁶”.

El Informe de Desarrollo del Banco Mundial (Banco Mundial 2011), informa que este gigantesco y constante flujo de dinero, acompañado de la corrupción⁷ y la sofisticación tecnológica de que disponen las redes del crimen organizado han transformado profundamente el panorama político, democrático y de seguridad de la región sudamericana (Banco Mundial 2011: 6).

En materia de **corrupción** a nivel mundial tenemos el estudio del Banco Mundial, la corrupción puede recortar hasta un 0,5% del PIB de un

⁴ El informe de las Naciones Unidas (UNODC 2011: 10) deja constancia de que se blanquea el 62 % de los beneficios de la cocaína, pero también hace referencia a que la literatura sitúa el porcentaje de lo blanqueado entre el 60 y el 80 % e, igualmente, pone de manifiesto que, según el GAFI, entre dos tercios y el 70 % de los bienes relacionados con las drogas son blanqueados.

⁵ Entre estas cifras se sitúan los 600.000 millones de dólares anuales de procedencia ilícita blanqueados que se mencionan en Vidales Rodríguez (2012: 46).

⁶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), Informe mundial sobre las drogas 2012, UNODC, Viena, 2012, p. 98.

⁷ El Informe del Banco Mundial 2011 afirma: “La corrupción —que generalmente tiene vinculaciones internacionales a través del tráfico ilícito, el lavado de dinero y la extracción de rentas procedentes de la venta de recursos nacionales o contratos y concesiones internacionales— tiene efectos doblemente perniciosos en los riesgos de violencia, ya que aumenta el agravio y reduce la eficacia de las instituciones nacionales y las normas sociales.”

país. Estudios de la misma entidad valoran el impacto de dicha corrupción —en todas sus escalas- hasta en un 2% del PIB de los países de la OCDE, incluido el nuestro. En un encuentro organizado por Transparencia Internacional en Lisboa, junio de 2013⁸, determinando en su Barómetro Global de la Corrupción que en 51 países del mundo se considera a los partidos políticos como la institución más corrupta⁹.

La circulación del inimaginable volumen de dinero procedente de actividades delictivas escapa a los controles mediante los cuales los Estados —y la comunidad internacional, a través de los organismos internacionales— pretenden bloquear su circulación mundial y el financiamiento de nuevas actividades ilícitas. Las regulaciones pretenden, asimismo, evitar que el sistema financiero internacional sea utilizado —entre otros— para el financiamiento ilegal de los partidos políticos que, los partidos políticos son fuertemente cuestionados por el “Barómetro Global de la Corrupción elaborado por la ONG Transparencia Internacional” de 2013.

En materia de **tráfico de migrantes y trata de personas**, “el tráfico ilegal de inmigrantes y la trata de personas son negocios enormemente lucrativos, explotados por las organizaciones criminales internacionales”; en los que algunos informes señalan que constituyen las actividades más rentables a nivel mundial de estos grupos delictivos, que generan unos diez mil millones de dólares al año¹⁰ (Blanco Cordero, en Puente, Zapico y Rodríguez 2008: 69).

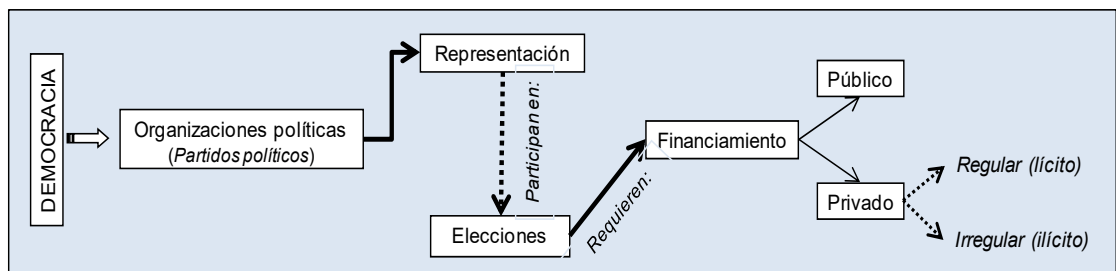
⁸ <http://blogs.elconfidencial.com/economia/llevo-energia/2013/07/13/el-precio-de-la-corrupcion-8684>, de 13 de julio de 2013, 24/03/2015.

⁹ <http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2014/01/04/52a8c0f561fd3d862a8b4579.html>, de 04 de enero de 2014, 24/03/2015.

¹⁰ Council of Europe. European Committee on Crime Problems (CDPC). Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL), Proceeds from trafficking in human beings and illegal migration/human smuggling, Strasbourg, 31 May 2005 (MONEYVAL (2005) 7), págs. 3 y 6.

En el capítulo I, tratamos el estudio del Derecho Penal respecto a los vacíos en el financiamiento irregular de los partidos políticos, considerando necesario describir los riesgos que los acechan (internas por la ausencia de democratización y externas por sus relaciones con fuentes de financiamiento ilícitas), además de las relaciones del Derecho Penal con otras áreas del Derecho que en la Figura 1 esquematizamos el escenario típico en un Estado de Derecho democrático.

Figura 1
Representación política y financiamiento de los partidos en democracia



Fuente: Elaboración propia.

Nuestra atención se centra en investigar de qué manera los partidos políticos obtienen su financiamiento para participar en las contiendas electorales, identificando fuentes públicas y privadas en función de las normas legales que reglamentan la actividad política y su participación en las elecciones, lo que nos lleva al análisis de la infiltración del dinero de origen ilícito para el financiamiento irregular de partidos políticos proveniente de otras actividades ilícitas como el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el tráfico de migrantes o la trata de personas, entre otros delitos graves que generan grandes volúmenes de dinero los que son introducidos en la economía formal a través de actividades aparentemente lícitas —como el financiamiento de

partidos políticos—, pero detrás de las cuales siempre existirá un delito previo que genere este dinero, los que deben ser tratados por el Derecho Penal.

En un contexto más amplio, en el capítulo II profundizamos el análisis desde la perspectiva de los organismos internacionales que sostienen que “existen numerosos ejemplos del efecto catastrófico de la corrupción relacionada con las drogas en el Estado y sus instituciones. En algunos casos ha tenido un efecto nocivo en todo el sistema político del país” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE] 2011: 5).

La comunidad internacional, a través de los organismos internacionales, recomienda a los gobernantes trabajar en la consolidación de la democracia promoviendo la democratización y la transparencia en todos los poderes del Estado y reforzando la democracia interna en los propios partidos políticos a través del fortalecimiento de las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Esta realidad indiscutible del tráfico de drogas ilícitas tiene un efecto desestabilizador en la economía de los Estados, en los procesos políticos democráticos y en la sociedad civil, pues el dinero de origen ilícito busca la manera de infiltrarse en los partidos políticos para corromper a sus dirigentes y vulnerar el proceso democrático mediante la compra de votos a cambio de dinero, donaciones o la ejecución de obras públicas urbanas y rurales supuestamente para satisfacer necesidades que los gobiernos no atienden o han descuidado. En este escenario se vulneran las medidas de control que grupos de acción internacional recomiendan sobre operaciones financieras injustificadas, tendentes a colocar barreras para prevenir el blanqueo de capitales o financiar otras actividades ilícitas.

El capítulo III nos acerca más a sostener el dicho popular que “el dinero lo compra todo”, es decir, que con el dinero ilícito se puede comprar a los gobernantes y las voluntades de los políticos que participan como candidatos electorales, e incluso la voluntad de los electores, a través de grandes sumas entregadas a la masa votante en dádivas monetarias y otros beneficios como obras civiles en sus comunidades. Todo esto se traduce en relaciones peligrosas entre los gobiernos, los partidos políticos y la delincuencia organizada, dichas relaciones vulneraran el Estado de Derecho que debe regir en los Estados democráticos.

El pragmatismo general en procesos electorales ha llevado a muchos dirigentes y líderes de partidos políticos a prescindir de toda normatividad legal y moral en la captación y receptación de fondos privados para financiar el funcionamiento ordinario de los partidos y los gastos de campaña electoral que, en muchos países, han derivado en escándalos políticos por los vínculos con fuentes de financiamiento irregular como el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero o el crimen organizado¹¹.

Dentro del debate sobre el papel y la influencia del dinero de origen tanto lícito como ilícito en la financiación de los partidos políticos para su participación en procesos electorales en el marco de la democracia, ejemplarizamos los vínculos ilícitos entre los partidos, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado, recogiendo la percepción de que “en muchos países del mundo y específicamente en América Latina, se suele percibir a los políticos y los partidos políticos como parte de redes ilícitas, elitistas y corruptas. Con el tiempo, esto ha

¹¹ “Entre las actividades de las organizaciones criminales para legitimar su actividad están las: y 5) aportes a campañas políticas” (Campero, en Nieto 2012: 24).

incrementado la desconfianza pública hacia los parlamentarios, partidos políticos, e incluso hacia las instituciones estatales, produciendo un menguante respeto para la autoridad y menos legitimidad institucional. Este problema plantea desafíos, incluso en términos de la seguridad, desarrollo y consolidación democrática a nivel mundial, particularmente en los Estados menos resilientes o los Estados que surgen del conflicto, para los cuales es difícil y o imposible fomentar y exigir la rendición de cuentas” (Bot, en Kruijt 2011: 5), que Maravall (2003: 149) sostiene que “la rendición de cuentas no es más que un mero impedimento” para la gestión de los gobernantes democráticos.

En numerosos países se han suscitado casos de vínculos de autoridades estatales —así como de dirigentes y candidatos de partidos políticos— con el crimen organizado, especialmente con el narcotráfico, que ha llegado a financiar campañas electorales de determinados partidos políticos y, en general, a promover la corrupción pública. A modo de ejemplo de los escándalos, mencionamos algunos casos ocurridos en América como son los de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, así como en Europa ocurridos España y Francia en. No cabe duda de que todos ellos ilustran convincentemente esta problemática.

La financiación de los partidos políticos y sus candidatos con dinero ilícito es apenas uno de varios frentes de batalla entre el crimen organizado y las instituciones democráticas. En general, el crimen organizado financia a los partidos políticos exigiéndoles como contrapartida una cuota de influencia en el aparato administrativo del Estado; no utiliza medios legales y convencionales, sino el tráfico de influencias y el clientelismo político, corrompiendo a los administradores estatales.

Al finalizar la Parte I (capítulo IV) asimilamos a los partidos políticos al perfil de las empresas, con todas sus regulaciones, obligaciones y derechos dentro del ciclo económico-financiero de los Estados “como organizaciones o entidades de carácter económico que — aunque no tienen la condición de entidades mercantiles con ánimo de lucro ni relación a las funciones que desarrollan ni en virtud de la razón de ser que justifica su especial naturaleza—, realizan actividades económicas y financieras de relevante cuantía, para la consecución de los objetivos y fines que tienen encomendados. Además [...], analizar al partido en España como *sujeto contable* [...]” (Rodríguez 2011: 217).

Como tales, deben estar sujetos básicamente a regulaciones y fiscalización —en el marco del Derecho Administrativo, del Derecho Financiero y del Derecho Tributario—, cumpliendo con las obligaciones anuales de registro contable, y sometidos al control de auditorías internas y externas, aparte de cumplir con todas las demás obligaciones tributarias correspondientes.

Las fuentes de financiamiento de los partidos políticos son de origen público, privado o mixto (público y privado), aunque en el financiamiento público otorgado por el Estado tiende generalmente al método indirecto, es decir que el Estado administra —a través de los órganos electorales— estos recursos financieros dirigidos sobre todo a la propaganda electoral. Existe una preocupación constante sobre el financiamiento privado de los partidos (especialmente el de origen irregular) con dinero proveniente del crimen organizado, del narcotráfico o de la corrupción, lo que apunta a la necesidad de una mayor regulación y fiscalización. Esto, a su vez, nos exige establecer una relación funcional entre el Derecho Penal Económico con el propio Derecho Penal que, al introducir instrumentos internacionales en materia de narcotráfico,

corrupción, lavado de dinero y crimen organizado exige necesariamente la aplicación del Derecho Penal Económico Internacional.

Con las justificaciones y análisis precedente, pasamos a la Parte II, ingresando al análisis de la problemática del financiamiento de partidos políticos en Bolivia expuestos en el capítulo V, dentro el cual incorporamos el sistema de partidos y la representación política que nos obligamos a analizar y describir a las organizaciones políticas (*Partidos políticos, Agrupaciones ciudadanas y Pueblos indígenas*), sus funciones sociales e instituciones, los sistemas de partidos como organizaciones democráticas, la organización de gobierno, y la organización legislativa.

El análisis descriptivo incorpora lo ocurrido en Bolivia desde el punto de vista de la conformación del Poder Legislativo, y cual las nuevas formas de representación política desde los tradicionales partidos políticos hasta las nuevas formas de representación política y popular nacidas en el seno del indigenismo boliviano expresado en Agrupaciones ciudadanas y Pueblos indígenas.

En los 33 años transcurridos desde la recuperación de la democracia en 1982, en el capítulo VI se constata una serie ininterrumpida de ocho (8) procesos electorales democráticos: 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009 y 2014¹². Salvo los comicios de 2005, 2009 y 2014, que arrojaron resultados del 53,74 %, 64,22 % y 61,36 % respectivamente, todos los anteriores produjeron resultados electorales por debajo del 35,6 %. Esta situación llevó a la formación de gobiernos de pactos (coaliciones) para que en el Congreso Nacional (*Poder Legislativo*), el partido político que mejor pactase tuviese mayor probabilidad de llegar a la Presidencia (*Poder Ejecutivo*). Por consiguiente, los pactos llevaron a la Presidencia a partidos políticos que

¹² El financiamiento público sólo se materializó en las elecciones de 1997, 2002 y 2005.

habían obtenido el segundo o tercer lugar en votos válidos, de manera que debido al ansia de poder y la avidez por el control de la administración, el aparato estatal quedaría cada vez más fraccionado entre los ministerios, instituciones y empresas públicas. Los pactos se negociaron fundamentalmente sobre la base del reparto de *pegas*¹³ — cargos o puestos de trabajo— para los dirigentes y militantes de los distintos partidos políticos miembros de las coaliciones.

Bajo estas condiciones y antecedentes, el capítulo VII muestra como el Estado boliviano financió las campañas preelectorales de los partidos políticos entre 1997 y 2008¹⁴ (para las elecciones generales de 1997, 2002 y 2005), disponiendo que los partidos políticos, para beneficiarse con este derecho al financiamiento público, deberían haber obtenido en una anterior elección resultados de al menos del tres por ciento (3%) de los votos válidos, lo que les proporcionaría una representación partidaria en el Congreso Nacional (Poder Legislativo).

En 1982 retorna la democracia a Bolivia, y a partir de ese momento se viene buscando la profundización de los procesos democráticos a través de la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, que encuentran sus bases en la Ley 1551 de Participación Popular (20 de abril de 1994) y en la Ley 1779 de Reforma y Complementación del Régimen Electoral de 1997¹⁵, se introdujo por primera vez la cuestión del financiamiento público de los partidos políticos, que rigió las elecciones generales de 1997. Este conjunto de leyes constituyeron los antecedentes

¹³ En el léxico política boliviana, *pegas* son cuotas, traducidas en fuentes laborales, que se otorga a los dirigentes y militantes, en una amplia red de clientelismo político y corrupción.

¹⁴ Periodo en el cual rigió el financiamiento público de partidos políticos, se promulgó la primera Ley en 1997 y el 2008 fue abrogada toda norma legal al respecto.

¹⁵ Ley 1779, de 19 de marzo de 1997, introducción del financiamiento público de los partidos políticos.

para dar paso a la Ley de Partidos Políticos de 1999¹⁶ y al Código Electoral de 1999¹⁷, consolidando de esta manera el financiamiento público de los partidos políticos en las elecciones generales del año 2002 y las elecciones generales y prefecturales del año 2005. Dentro del proceso de modernización del Estado a objeto de consolidar la democracia tendente a la integración y participación de sectores de la sociedad civil hasta entonces excluidos, se promulga la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y de Pueblos Indígenas¹⁸ de 2004, ampliándose así la participación de estos sectores de la sociedad civil en procesos electorales nacionales, departamentales y municipales.

En los últimos años, en el marco de transición del modelo de Estado republicano al de Estado plurinacional se dieron nuevas normas legales para Bolivia, concretadas en la nueva Constitución Política del Estado¹⁹ de 2009, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (ÓEP)²⁰ de 2010 y la Ley del Régimen Electoral²¹ de 2010, abrogando todas las normas anteriores y cambiando las reglas para todas las elecciones a partir del año 2010, quedando en el intermedio las elecciones generales de 2009 entre la Ley 3925 de 21 de agosto de 2008²² y las reformas electorales del 2010, además de la nueva Constitución Política del Estado de 07 de febrero de 2009. En estas nuevas leyes electorales no se considera el financiamiento público a los partidos políticos. Para concretar la moción, el Poder Legislativo (ahora Asamblea Plurinacional de Bolivia) aprobó la Ley 3925 de 21 de agosto de 2008, anulando definitivamente el financiamiento público para los partidos políticos, las agrupaciones

¹⁶ Ley 1983, de 25 de junio de 1999.

¹⁷ Ley 1984, de 25 de junio de 1999.

¹⁸ Ley 2771, de 7 de julio de 2004.

¹⁹ Aprobada por referéndum de 25 de enero de 2009, y promulgada el 7 de febrero de 2009.

²⁰ Ley 018, de 16 de junio de 2010.

²¹ Ley 026, de 30 de junio de 2010.

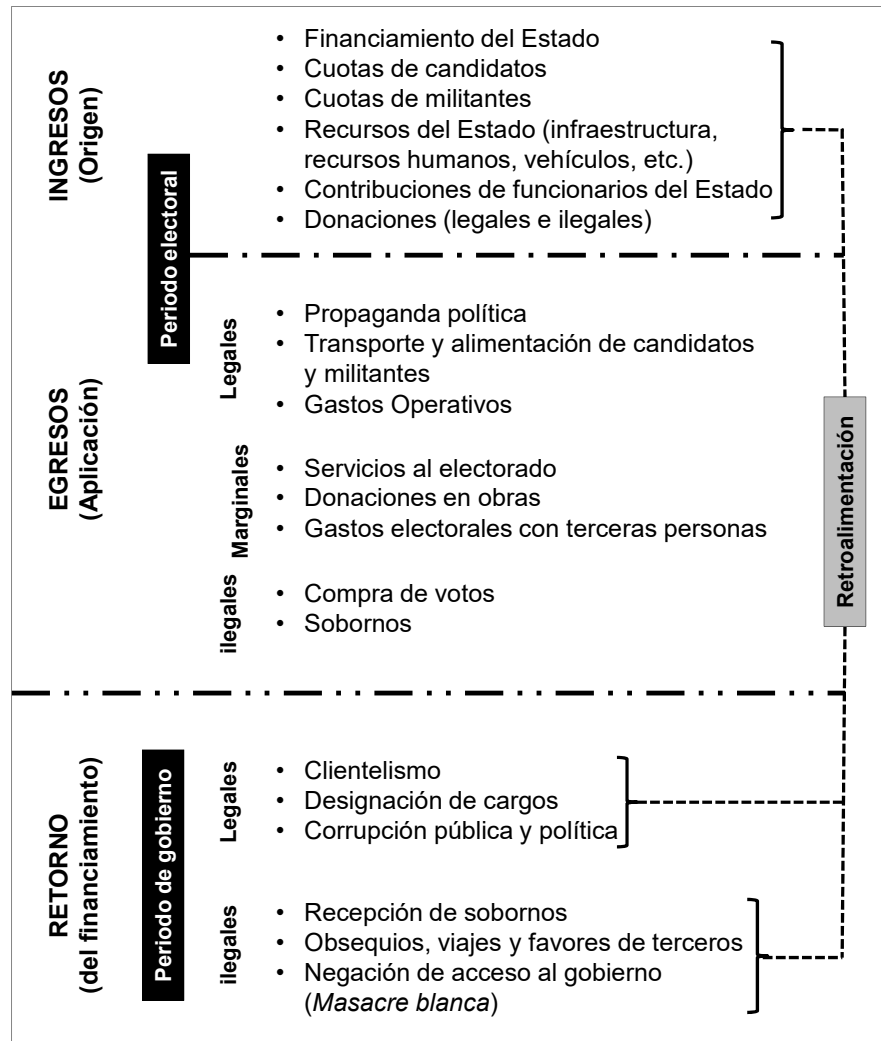
²² Periodo en el cual rigió el financiamiento público de partidos políticos, se promulgó la primera Ley en 1997 y el 2008 fue abrogada toda norma legal al respecto.

ciudadanas y los pueblos indígenas, fundamentando esta decisión en que los partidos políticos están asociados con la corrupción, la ineficiencia, la burocracia e intereses particulares; retornando al escenario anterior en el año 1997 cuando los partidos políticos sólo se financiaban con fuentes privadas, que tras los 11 años (1997-2008) de experiencia con financiamiento público y normatividad fiscalizadora, ahora nuevamente queda el riesgo de penetración de dinero de origen ilícito proveniente del narcotráfico, de la corrupción o del crimen organizado en el financiamiento privado de los partidos políticos.

Respecto a cómo incide el dinero en la política, la Figura 2 esquematiza, de forma general, los mecanismos de captación de recursos y su administración financiera por parte de los partidos políticos, agrupándolos en tres componentes: i) los ingresos provenientes del financiamiento privado consistentes en aportaciones de los candidatos y de sus militantes, de donantes grandes y pequeños, de descuentos de los salarios de los militantes como cuota obligatoria o voluntaria, de fuentes ilícitas y finalmente, con muy poca relevancia, el financiamiento público; ii) los gastos generales de campaña como los folletos y afiches, caravanas de vehículos, mítines, proclamaciones, viáticos para los responsables de las campañas y hasta para los militantes, regalos para los electores y principalmente los gastos de propaganda; y iii) el retorno o recuperación del financiamiento a través del clientelismo, la distribución de cargos a los militantes, además de otras acciones como la adjudicación (a menudo arbitraria) de contratos públicos que favorecen a las personas naturales o jurídicas que hubieran entregado fondos para la campaña.

Figura 2

**Incidencia del financiamiento de los partidos en la política
(un ciclo recurrente)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de USAID 2003.

La presente investigación académica se desarrolla en torno a estos elementos que son comunes y recurrentes en periodos de campañas electorales, pues en los diferentes países se han generado escándalos públicos por financiamientos provenientes de fuentes irregulares y que no son registrados en la contabilidad de los partidos políticos, derivando en

una rendición de cuentas imprecisa y adulterada por parte de los partidos, sin que las autoridades en gestión de gobierno tomen parte para transparentar y/o promover acciones legales y penalizar estas prácticas irregulares dentro del Derecho Penal, el Derecho Administrativo, el Derecho financiero o el Derecho Tributario.

El problema analizado es sobre todo el financiamiento de los partidos políticos vigente en Bolivia en el periodo 1997-2014, teniendo en cuenta la nueva Constitución Política del Estado (CPE) de 2009 y las nuevas leyes electorales de 2010, en procura de efectuar un análisis crítico empírico-descriptivo y cualitativo que permita explicar de qué manera se financiaron los partidos políticos para participar en los procesos electorales, y examinando de paso los escándalos.

Para finalizar, en el capítulo VIII exponemos el financiamiento irregular y los escándalos de los vínculos de los jefes, dirigentes y administradores de los partidos políticos con el crimen organizado, el narcotráfico o la corrupción, desenmascarando el verdadero perfil de esta relación irregular que pone sombras en los partidos políticos y sus dirigentes, socava las estructuras de la democracia que afecta la imagen del país.

A través de estos casos concretos sustentamos aquello que muchos estudios teóricos sostienen que el narcotráfico ha penetrado las esferas de la política.

Como consecuencia de los escándalos que estallaron en Bolivia en 1994²³, tras revelarse que dirigentes de partidos políticos habrían recibido financiamiento del narcotráfico, Bolivia da paso a las reformas del marco

²³ Los dirigentes del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) habrían recibido fondos provenientes del narcotráfico para financiar su campaña política. Como resultado, el principal ideólogo de ese partido cumplió una pena de cuatro años de prisión. Para mayores detalles, véase el capítulo VIII de este volumen.

normativo en leyes electorales referentes al financiamiento de los partidos. En 1997, durante las sesiones preparatorias para las reformas de la Ley de Partidos Políticos y del Código Electoral, los debates entre el Gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil respecto a si el Estado debía financiar a los partidos políticos o no, la sociedad civil no aceptaba que fuese con fondos públicos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN). A la vez demandaban transparencia en el manejo de la cosa pública, rechazando la opacidad en el financiamiento de los partidos políticos que con frecuencia eran acusados de corrupción, y de que su financiación privada provenía de fondos relacionados con el narcotráfico, más conocidos como “narcovínculos”. En este escenario, la crítica se extendía a los partidos políticos tradicionales²⁴ que, respaldados por los sectores económicos más pudientes, contaban con mejores condiciones financieras para lograr el triunfo electoral, dado que invertían mayor cantidad de dinero en campañas electorales, *marketing* político y la conformación de un poderoso aparato propagandístico a escala nacional, capaz de planificar una propuesta partidaria y promover la imagen de sus candidatos.

²⁴ Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN).

PARTE I

Capítulo I

El financiamiento de partidos políticos y los vacíos en el Derecho Penal

*“Todos los partidos se financian
ilegalmente”*

Benedetto “Bettino” Craxi, 2000
(exprimer ministro de Italia)

Cómo financiar las campañas electorales de los partidos políticos es un problema que no encuentra solución porque “desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo” (Barreiro Perera, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 2000: 792).

Estos problemas conducen a analizar, por una parte, el financiamiento público que otorga el Estado y, por otra, el financiamiento privado que tiene entre sus vertientes el dinero proveniente de actividades ilegales como la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero y otros hechos ilícitos predicados, actividades que socavan las estructuras de la democracia y acarrear el descrédito de los partidos políticos. Es difícil y,

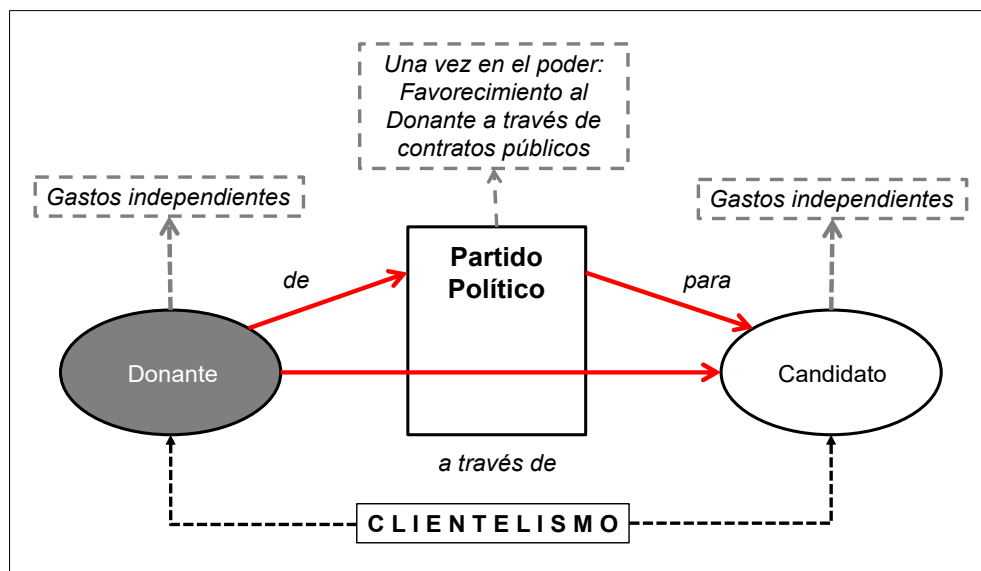
por qué no decirlo, hasta imposible pretender cuantificar los montos, pero más difícil será encontrar las maniobras y modos que se dan para obtener esos fondos tan útiles en el momento de realizar los gastos electorales. Uno de los principales retos en el campo investigativo del Derecho Procesal Penal será el de obtener pruebas documentales para que el Derecho Penal judicialice y sancione estas prácticas ilícitas.

En los Estados democráticos, hace más de 37 años (a partir de 1978) que se viene dando un proceso de transformación política que Huntington denominó en 1993 la “tercera ola democratizadora” y que inició “un importante cambio en las reglas del juego político que garantizó la celebración de procesos electorales competitivos para la elección de las autoridades del gobierno” (Gutiérrez y Zovatto 2011: xv). Esto lograría “desencadenar el más amplio debate público sobre la necesidad de un nuevo sistema político sintonizado con las necesidades de una civilización de la tercera ola. Necesitamos (...) generar el más amplio despliegue de imaginativas propuestas dirigidas a la reestructuración política” (Toffler 1981: 348), porque estos procesos electorales se encuentran deteriorados y en riesgo por la conducta antiética de los dirigentes políticos, así como por la cooptación de la administración de las entidades estatales y la ausencia de instituciones independientes, en especial de los órganos electorales y judiciales.

Existe una especial preocupación por el crecimiento de los gastos electorales en la política contemporánea, factor que en la actualidad se vincula en gran parte con la corrupción para el financiamiento de los partidos. En este sentido, la preocupación se enmarca en las coimas asociadas a la adjudicación irregular de los contratos públicos y en las donaciones de personas jurídicas con el objeto de obtener beneficios futuros para la continuidad de sus contratos o la suscripción de otros nuevos de gran envergadura y rédito económico.

Figura 3

La corrupción de, por y a través de los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia basada en Persily, en Ewing e Issacharoff 2006.

La corrupción de los partidos políticos ocurre cuando quienes aportan fondos para los gastos de la campaña electoral y los gastos de organización partidarios ganan influencia sobre los partidos políticos gracias a su contribución. Así como un funcionario público puede favorecer a un donante, también puede realizar un patrocinio ante alguna autoridad de Estado para acortar trámites, o distribuir los favores oficiales del partido político y sus líderes con el argumento del reconocimiento debido a los aportes recibidos, lo que obligaría a miembros del partido ahora en la Administración a usar sus influencias formal e informalmente para devolver el favor a los aportantes por sus aportes. Es esencial entender que este tipo de corrupción no determina necesariamente cómo gasta el partido político el dinero que recibe, tal como apunta Persily (en Ewing e Issacharoff 2006: 219 y 220) expuestos en la Figura 3. Si los Estados contaran con políticas públicas contra la corrupción, regulando

las contribuciones a un partido político para su propio beneficio, sería porque las regulaciones, de alguna forma, son el poder estatal que puede usarse para el beneficio del aportante regular y el del propio partido político, que, además, deben ser fiscalizados.

Otra observación es la relacionada con el narcotráfico, un negocio sumamente rentable que puede comprar muchas conciencias de electos y electores, y convertir una democracia en una narco democracia porque al financiar campañas electorales y otros gastos de los partidos políticos establece vínculos entre los futuros gobernantes y el narcotráfico. El narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero y el crimen organizado están entre las mayores preocupaciones de los Estados y de la comunidad internacional, representada principalmente por la ONU, ya que el crimen organizado también promueve acciones “con el fin de impedir u obstaculizar el libre ejercicio del voto o de procurar votos para sí o para otro con motivo de un proceso electoral” (Brucet 2001: 155), por ejemplo, “la falsificación y tráfico ilícito de documentos de identificación, como podría ser la credencial para votar” (*op. cit.*: 689).

1. El dilema del Derecho Penal y su exigua relación con el financiamiento de los partidos

Entendemos que, en el marco del Estado de derecho y en regímenes democráticos, todos los sectores que participan activamente en la vida de un Estado deben encontrarse idealmente en una perfecta simbiosis de funcionamiento entre los poderes del Estado y la ciudadanía, así como en una relación diádica entre gobernantes y gobernados, aunque considero que esto no siempre se da de manera plena en la práctica.

Dentro del área del Derecho, la propia estructura del Poder Judicial y la misma demanda de normas legales para regular el comportamiento de las personas en sociedad nos exige la necesidad imperiosa de crear leyes ordinarias por materia, leyes por sectores y leyes especiales.

Para estudiar la estructura del Estado y su relación con los partidos políticos, tenemos que profundizar en el análisis del Derecho en sus diferentes áreas, partiendo del Derecho Político como una doctrina jurídica o conjunto de principios jurídicos relativos al Estado y la validez del orden normativo, plasmados a través del Derecho Constitucional, pasando por el Derecho Electoral para llegar al objeto de la presente tesis en un análisis, exposición y aplicación del Derecho Penal en regímenes democráticos.

Pretender una articulación entre las distintas áreas del Derecho, y sobre todo entre el Derecho Positivo y el Derecho Adjetivo, no se reduce a una ecuación aritmética simple; es imprescindible ingresar a partir de la carta magna (Constitución Política del Estado) en áreas del Derecho que, en el caso concreto de esta tesis, apunta a proponer la penalización de las malas prácticas en el financiamiento de los partidos políticos con dinero proveniente de actividades ilícitas. Entonces, nos aproximaremos al Derecho Electoral en tanto es una norma específica para la promoción de la democracia a través de la participación de la ciudadanía en justas electorales —ya sea como candidatos o como simples votantes (electores)— que regula la actividad y el desempeño de los partidos políticos y de sus dirigentes. En el proceso tocaremos de paso el Derecho Administrativo, que regula la actividad del órgano electoral como entidad pública en el manejo de recursos para su propio funcionamiento y también en el manejo y disposición de recursos financieros para el financiamiento público (directo o indirecto) de los partidos políticos que concurren a las elecciones. En este marco, al presentarse conductas presuntamente

ilícitas respecto al financiamiento de partidos políticos con fuentes privadas ilegales, entramos en el terreno del Derecho Penal, más propiamente en el del Derecho Penal Económico, y si el financiamiento ilícito proviniera de otros países, entraríamos forzosamente en el campo del Derecho Penal Económico Internacional porque afectaría a dos o más países en aspectos como el ciclo del lavado de dinero.

Debemos destacar que otras normas y leyes sectoriales o especiales —aduanas, impuestos (tributaria) o financiera (bancaria)— son colaterales a la hora de investigar delitos financieros relacionados con el lavado de dinero, puesto que son resultado de un delito predicado que, según los estudiosos, podría ser —principalmente— el narcotráfico y la corrupción. Por tanto, también se debería proceder a una revisión de los hechos ilícitos relacionados con el narcotráfico y la corrupción pública, que genera delitos consecuencia, como el lavado de dinero.

Ordenando la idea, nos encontramos en tres escenarios. Escenario 1: el delito predicado, por lo general el narcotráfico o la corrupción, pero sin dejar de lado el tráfico de armas, la trata de personas o el tráfico de migrantes, delitos que generan grandes cantidades de dinero ilícito. Escenario 2: el delito del lavado de dinero (colocar, transformar e integrar) el dinero obtenido ilícitamente. Dentro de estas etapas, quienes se ocupan de lavar el dinero o los mismos narcotraficantes o corruptos entregan dinero (financian) a los partidos políticos en calidad de aportes. Escenario 3: los jefes y dirigentes de los partidos políticos incurrir en el delito de receptación de fondos ilegales, haciéndose cómplices y encubridores del delito producto (predicado) de actividades ilícitas que generaron los dineros sucios.

Para investigar penalmente estos hechos ilícitos acudimos al Derecho Adjetivo, que si bien dentro de la materia penal es uno sólo,

dada la complejidad del problema del financiamiento de partidos políticos con recursos de fuente ilícita, es necesario articular todas las áreas del Derecho en cuyos espacios se desarrollaron las artimañas destinadas a borrar el rastro ilícito desde su origen como dinero irregular hasta su destino final.

Dentro del campo académico no es usual encontrar enfoques teóricos que relacionen el Derecho Electoral con el Derecho Penal, ya que toda elección de gobernantes concluye en resultados electorales con una mínima fiscalización a los estados financieros (contabilidad) de los partidos políticos y una rendición de cuentas insustancial. Para los gobernantes, lo más importante de las elecciones son los resultados traducidos en preguntas tales como: ¿qué partido político ganó las elecciones? o ¿cuál será la composición del poder Legislativo?, todo ello plasmado en un informe general a cargo de los órganos electorales, en el cual algunos países incluyen un aproximado del monto de los recursos que erogó el Estado en concepto de financiamiento electoral para los partidos, aunque no los gastos electorales totales de los partidos políticos ni las fuentes de financiamiento privadas, y menos aún las de origen ilícito. Podemos sintetizar estos eventos en procesos temporales:

i. En épocas preelectorales, los debates y escándalos mediáticos centran su atención en las presuntas fuentes de financiamiento ilegal de los partidos políticos, sobre la rivalidad y la confrontación entre candidatos para orientar la propaganda electoral y elevar el perfil de los candidatos.

ii. Tras las elecciones, la atención se concentra en los resultados electorales. En algunos países, si ningún partido político alcanzara el mínimo de 50 % + 1 de los votos válidos para hacerse con la mayoría en el poder Legislativo y/o para acceder a la Presidencia, los partidos deberán formar coaliciones (pactos) en el Congreso, Asamblea o

Parlamento, lo que acapara las preocupaciones del sistema político y la ciudadanía en general.

iii. Una vez definida la composición del Legislativo y elegidas las cabezas del Ejecutivo, toda la atención conduce al momento de la toma de posesión de las nuevas autoridades electas.

iv. Todos están pendientes de los planes del nuevo Gobierno, y los dirigentes y militantes del partido vencedor entran de lleno en la búsqueda de oportunidades laborales en la nueva Administración, tendiendo a olvidar las cuestiones —otrora acuciantes— del financiamiento de los partidos y los gastos electorales.

v. Por último, las denuncias y los escándalos preelectorales quedan en sólo denuncias y escándalos; nada de presentación de pruebas ante estrados judiciales ni de la actuación de los órganos electorales, las procuradurías o las fiscalías (Ministerio Público) para comprobar si existieron casos de financiamiento con fuentes ilícitas, delitos pasibles de sanciones penales o administrativas para los partidos políticos y sus dirigentes.

Uno de los problemas de las democracias contemporáneas que da lugar a escándalos políticos es sin duda “la infiltración de dinero proveniente del crimen organizado transnacional en las campañas y el uso indebido de los recursos del Estado para financiar actividades políticas” (Gutiérrez y Zovatto 2011: 4). El mayor peligro en Sudamérica es la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado se infiltren en los partidos políticos para obtener impunidad y corromper el sistema político con el objeto de “comprar votos y el uso de fondos ilegales” (Griner y Zovatto 2004: 299) en las campañas electorales.

Esta parte de la investigación académica nos lleva a desplazarnos desde el Derecho Electoral al Derecho Penal —ya que “por acto ilícito electoral debemos entender genéricamente el acto que transgrede una

norma electoral, y por ende, debe ser susceptible de la imposición de una sanción” (Barreiro Perera, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 2000: 790)— en la búsqueda de una razón lógica que vincule los delitos electorales relacionados al financiamiento irregular de los partidos políticos con el Derecho Penal Económico a objeto de judicializar estas prácticas ilegales.

1.1 Delitos políticos

Desprendiéndonos del concepto que el “Derecho Político es la disciplina que investiga y explica el contenido jurídico de los diversos elementos y fundamentos del Estado”, ingresamos en los conceptos de delitos políticos, entendidos como la seguridad interna y externa de los Estados que recaen en del Derecho Internacional que, relacionando la amenaza del narcotráfico, el terrorismo , la corrupción y otros delitos graves surge el Derecho Penal Internacional y el Derecho Penal Económico Internacional que se dedican al tratamiento de delitos que afectan a dos o más Estados, por ejemplo el narcotráfico, en un Estado se fabrica el narcótico, en otros Estados se comercializan o consumen, y en otros Estados se lavan el dinero producto de este delitos predicado.

El Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP)²⁵, define al delito político como “una infracción, acto u omisión voluntaria de la ley penal cometida por causas o motivos políticos, sociales o de interés público castigada con pena grave. Es un acto típicamente antijurídico que se imputa a seres humanos y sometidos a una sanción. El delito político se dirige a la conquista y ejercicio del poder público”.

Considerando que el financiamiento irregular de partidos políticos con dineros de procedencia ilícita como son —principalmente— el

²⁵ <http://diccionario.inep.org/D/DELITO-POLITICO.html>, 25/12/2014.

narcotráfico, el terrorismo o la corrupción lesionan la integridad de los Estados, sus representantes (gobierno a través del voto en elecciones con participación de los partidos políticos) y la ciudadanía toda, más que todo los partidos políticos de los que resultan ser gobiernos en el Poder Ejecutivo y representantes nacionales en el Poder Legislativo, estos para su participación en campañas electorales se nutren de dineros, unos lícitos y los otros de origen ilícito, llegando a incurrir en delitos políticos contra el Estado, al igual que cualquier conducta “en el Vocabulario de Capitán se define el *delito político*, en sentido amplio, como toda infracción vinculada con un pensamiento o una persona política: el asesinato de un jefe de Estado, y en sentido estricto, como toda infracción exclusivamente dirigida contra el orden político internacional o interno: el *complot* (v.) para cambiar la forma de gobierno” (Ossorio 2002: 298).

“En este caso, se considera, delito político, cuando el bien jurídico protegido es la seguridad interior del Estado” y que “Para la determinación de un delito político, existen dos criterios: El subjetivo que se atiende, fundamentalmente, a los móviles que guían al autor, y el objetivo que centra su atención en el bien jurídico protegido” (Villamor 2010: 17); asimismo, el INEP sostiene que “Este delito tiene dos sentidos, uno objetivo y otro subjetivo. En el primer sentido, se considera político el delito que va contra un régimen político determinado. En el segundo sentido, se considera político el delito cometido por motivos de interés colectivo”, ya que el financiamiento de partidos políticos con fuentes de origen ilícito situamos como delitos contra el Estado que al igual que el delito de lavado de dinero “la opinión mayoritaria de la doctrina se apoya en la ubicación sistemática del delito de blanqueo como punto de partida para concretar el bien jurídico” (Bernal del Castillo 2009: 42) considerando en este sentido que la definición típica del lavado de dinero en la perspectiva sistemática es válida pero a la vez insuficiente.

Teorizar sobre la influencia del dinero ilícito en democracia, es nada más que acercarnos a los delitos electorales que no se encuentran tipificados en las Leyes (Códigos electorales) y menos en las Leyes o Códigos Penales ordinarios, los que tienen una relación transversal con los delitos predicados. Esta teorización nos acerca más a observar si en la vida democrática de los Estados, de qué manera y como surgen nuevos partidos políticos, de qué manera se financian y como es que logran acaparar el voto con campañas electorales suntuosas, es en esta observación que la presente investigación académica relaciona la democracia con la delincuencia organizada.

1.2 El Derecho Político

El Derecho Político es considerado parte del Derecho Público y, dentro de la Teoría del Estado²⁶, el Derecho Político es la disciplina que investiga y explica el contenido jurídico de los diversos elementos y fundamentos del Estado, y tiene en cuenta que la organización de éste descansa en principios del Derecho que determinan, por una parte, el carácter del Estado y, por otra, la organización interna y las competencias de sus órganos, más propiamente los poderes del Estado (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial), a los que la nueva Constitución Política del Estado boliviano de 2009 incorporó como cuarto poder al Órgano Electoral.

Los partidos políticos son parte de las democracias de los Estados, pues sin su participación no existiría el ejercicio democrático consolidado en el voto en urnas a fin de elegir a los representantes para una gestión de gobierno. Dentro de la estructura y la organización del Estado, son estos partidos los que, como empresas en el ejercicio político, requieren

²⁶ La Teoría del Estado es una disciplina científica que se desarrolla dentro del Derecho Público.

financiamiento para sustentar su funcionamiento y participación en elecciones y su vigencia política.

En su condición de disciplina jurídica, el Derecho Político se refiere al origen, al funcionamiento, la estructura y la conformación estructural del Estado como tal, ocupándose de investigar y estudiar el desarrollo de la construcción jurídica integral del gobierno, el territorio y los habitantes, en el marco del Derecho Constitucional (Valencia 2004: 403 y Ossorio 2002: 327).

Dentro del Derecho Público se inscriben las normas que regulan la organización y el funcionamiento de los poderes y entidades del Estado regidas por el Derecho Administrativo, es decir que contienen los elementos básicos de su vida política. Esas normas legales y la rama de los estudios jurídicos dedicada a su análisis forman parte de lo que se denomina Derecho Político.

En concreto, el Derecho Político es el Derecho del Estado que fija el concepto del mismo y que analiza y estudia los problemas referentes al origen, naturaleza, actividad, fines y formas del Estado insertos en la Constitución Política del Estado (Derecho Constitucional), que "... comprende el Derecho Público como el Derecho Privado" (Latorre 2002: 163).

1.3 El Derecho Constitucional

"El origen y fundamento del concepto del Derecho Constitucional hay que buscarlos en la historia" (Latorre 2002: 163 y 164). Deriva del término "constitución", que se refiere al modo de ser y estar de las cosas, es decir, de las diferentes categorías de los seres de la naturaleza en sus diversas maneras de ser, de estar y de actuar.

El término constitución, etimológicamente “deriva de una voz latina compuesta: *constituere*, que se puede traducir como forma o manera de establecer una cosa” (Valencia 2004: 597) que, limitado al Estado en tanto unidad política, alude a su modo de ser y los caracteres de su contextura y ordenamiento social en el proceso de su desarrollo orgánico y en su ordenamiento jurídico.

Los tratadistas coinciden en admitir que el concepto de constitución aparece por primera vez en Grecia, en la obra de Aristóteles *La Política*, en la que se denomina así a la organización u orden establecido entre los habitantes de la polis griega “durante más de los siglos VI a IV a.C., existió en Grecia un régimen político absolutamente constitucional, mediante el ejercicio de la democracia directa, siendo el único ejemplo la identidad entre gobernantes y gobernados, estando el poder político repartido entre todos los ciudadanos que participaban en la Asamblea representada en el Poder Legislativo, que además tenían pleno acceso a todas las funciones públicas” (Pereira 1985: 216).

En la obra citada, Aristóteles también plantea aspectos relacionados con la “corrupción política”, afirmando que: “Gobierno y constitución son cosas idénticas. El gobierno es el señor supremo de la ciudad. Si este gobierno se ejerce en interés del bien general, la constitución es pura, si en provecho de los gobernantes, es una degeneración” (Aristóteles 1999: 26). Con esto se aproxima a los gobiernos democráticos por haber obtenido su mandato de la voluntad popular, pero totalitaristas —próximos a la tiranía— en su administración y manejo de la cosa pública a través de los cuales se limita las libertades y derechos de los gobernados (pueblo), manejando y disponiendo arbitrariamente de los recursos del Estado sin someterse al Derecho (las leyes). Aquí puedo citar una declaración famosa de un presidente

constitucional de Bolivia: “yo le meto nomás. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen [lo] ustedes, ¿para qué han estudiado?”²⁷. Esta frase, muy criticada, desnudó la falta de conocimiento sobre el marco constitucional y jurídico del Estado, así como una imagen presidencial y gobernanza del Estado muy débiles.

Un concepto más apropiado define la constitución “como un complejo racional-normativo establecido en una sola vez y en el que, de una manera total, exhaustiva y sistemática, se fijan las funciones fundamentales del Estado y se regulan sus órganos, el ámbito de competencia y las relaciones mutuas” (Valencia 2004: 600).

Dentro de este compendio supra normativo se considera la vertiente del resto normativo legal para la organización y el funcionamiento de la estructura del Estado que comprende los elementos básicos de la población, el gobierno y el territorio.

La noción del Estado de Derecho Constitucional apareció en 1787 en la Constitución de los Estados Unidos de América, que es una constitución normativa, cuyo artículo VI, segundo párrafo, establece su supremacía en el ordenamiento jurídico de ese país. En Europa, el “Estado liberal de derecho” instituido por la Revolución Francesa de 1789 fue superado después de la Segunda Guerra Mundial por el “Estado Social de Derecho”; seguido por las constituciones de carácter normativo que instituyeron tribunales, cortes y consejos constitucionales que administren el control concentrado de constitucionalidad, esto ocurrió en

²⁷ “Por encima de lo jurídico, es lo político (...) cuando algún jurista me dice: Evo, te estás equivocando jurídicamente, yo le meto nomás. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes, ¿para qué han estudiado?”. Sobre su programa de nacionalizaciones en 2006., Evo Morales: Trece ‘frases célebres’ del mandatario que ganaron titulares, lunes 20 de enero de 2014, Perú 21, <http://peru21.pe/mundo/evo-morales-trece-frases-celebres-mandatario-que-ganaron-titulares-2166463>, de 20 de enero del 2014, 07/03/2015.

Italia en 1947, en Alemania en 1949, en Francia en 1958 y en España en 1978.

El Estado de Derecho constitucional se asienta en tres pilares que tienen un cimiento común:

- Supremacía y fuerza normativa de la Constitución.
- Derechos fundamentales, reconocidos y garantizados por la Constitución.
- Justicia constitucional, que defiende y protege a los dos anteriores.

Se puede apreciar que la justicia constitucional es la más importante entre estos tres elementos, porque sin ella no podrían existir los otros dos y desaparecería —en esencia— el Estado de Derecho, con las instituciones que lo componen, aunque subsista la fachada de éstas, que quedarán vacías de todo contenido jurídico y moral. Sin instituciones “no hay Estado, sino anarquía; no hay autoridad, sino autoritarismo; no hay derechos, sino servidumbre; no hay libertad, sino opresión” (Dermizaky 2010: 18). La justicia constitucional garantiza un Estado social y democrático, cuya máxima representación social son los partidos políticos, que son elegidos por la ciudadanía a través del voto universal y secreto. Esta elección representa la decisión del pueblo (el soberano), por lo que, si estos partidos políticos se vinculan con la delincuencia organizada a través de la recepción de dinero de origen ilícito para su financiamiento, están deteriorando las bases fundamentales de la democracia y vulnerando el Estado de derecho.

1.4 El Derecho Electoral

El Derecho Electoral está orientado “al cumplimiento de las normas que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes” (Melgar 2000: 26), todo ello con referencia “al control para garantizar la regularidad de las elecciones, a efecto de corregir eventuales errores o infracciones electorales” (Orozco 1993: 794) en una adecuada integración de los órganos de representación popular; a las libertades de asociación, de reunión y de expresión de las ideas políticas; al financiamiento público equitativo de los partidos políticos; a la equidad de las condiciones de la confrontación electoral y a las garantías de los valores democráticos de la sociedad. La finalidad esencial de esta disciplina es la protección del derecho a elegir y a ser elegido, mediante un conjunto normativo de garantías a los participantes (ciudadanos, partidos políticos, candidatos), para impedir violaciones a la voluntad popular, promoviendo la transparencia, la objetividad, la imparcialidad y la legalidad de los actos y procedimientos electorales.

El jurista y constitucionalista español Fernández Segado²⁸, al realizar un análisis de la legislación electoral de algunos países de Sudamérica, establece una tipificación y caracterización de los delitos electorales como “la obstaculización del proceso electoral, falsedades, fraude electoral, abandono de funciones, propaganda ilegal, sobornos, desórdenes públicos, calumnias e injurias, y sustracciones” (Fundación Konrad Adenauer 2004: 117 y 118).

²⁸ Francisco Fernández Segado, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Diplomado en Sociología Política y en Administración de Empresas. Catedrático de Derecho Constitucional durante trece años en la Universidad de Santiago de Compostela y, desde abril de 2000, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
<http://www.ucm.es/centros/webs/d326/index.php?tp=Profesorado&a=profs&d=5075.php>, 23/12/2011.

Relacionando el Derecho Electoral con el Derecho Penal respecto del financiamiento privado ilegal de los partidos políticos, este se situaría, por una parte, en el delito de “sobornos” dentro de la categoría de actos de corrupción pública y política y, por otra, dentro de los escándalos políticos en “calumnias e injurias”, destacando que no se tomó en cuenta el financiamiento de origen ilícito proveniente —principalmente— del narcotráfico. Estas deficiencias en el Derecho Electoral quedan al amparo del Derecho Penal para ser tratados por este último, a fin de propugnar la transparencia y la sanción penal en caso de financiamiento con fuentes de origen ilícito.

1.5 El Derecho Penal

El Derecho Penal, conforme a la acepción contenida en el diccionario de la Academia, es el que establece y regula la represión y castigo de los crímenes²⁹ o delitos³⁰ por medio de la imposición de las penas (Ossorio 2002: 326) a partir de los bienes jurídicamente protegidos insertos en las leyes (códigos) penales.

El Derecho Penal es la aplicación de las leyes para entender el comportamiento individual del ser humano o su participación en el delito, por representar el conjunto de normas penales integrados dentro de la categoría más amplia del poder sancionador (*ius puniendi*) que tiene el Estado, siendo este un “supra concepto que integra la totalidad de la capacidad sancionatoria del Estado y que permite construir un marco de

²⁹ Este término proviene de la palabra en inglés “crime” significa ofensa o violación de la ley, es usado en la legislación de los países de habla inglesa para referirse al delito. El significado de la palabra crimen hace referencia al delito grave que la ley suele castigar con penas aflictivas o infamantes (Goldstein 2008: 200).

³⁰ El termino delito es el desconocimiento de aquellos bienes o valores jurídicamente protegidos (Tola 2012: 207). El delito es toda conducta descrita por la ley penal cuya consecuencia es la pena o las medidas preventivas o represivas (Villamor 2007: 203).

ubicación global de toda capacidad coactiva estatal en el que se aplica un régimen de garantías unitario, creándose, con ello, un sistema sancionador unificado adaptado a la estructura del Estado social y democrático de Derecho” (López, en De León 2014: 71), de forma tal que el Derecho Penal es la única manifestación sancionatoria del Estado en su condición de ultima ratio (última razón o último argumento) como cuestión de acción finalista dentro de las distintas áreas del Derecho.

Para ingresar en un concepto más acertado del Derecho Penal que represente lo que es esta ciencia, debemos partir de los sujetos (elementos) a los que se aplica. Entre estos tenemos principalmente el delito, el delincuente y la pena que expresa la reacción social que, aplicada al objeto del estudio del financiamiento irregular de los partidos políticos nos permite situar al delincuente en la máxima observación por ser este un elemento complejo de la conducta humana, porque quien comete este delito predicado no siempre es miembro del partido político que recibe los recursos económicos irregulares. Por su parte, el delito de financiamiento irregular nos traslada necesariamente al origen de la actividad ilícita que podría recaer en el narcotráfico, la corrupción u otros actos ilícitos cometidos por la delincuencia organizada.

Luego podremos considerar la pena que se impone a quien viola la Ley, es decir al delincuente que, como ya expusimos no siempre es el militante del partido político, sino un elemento externo quien, con fines sombríos financia a partidos políticos con recursos económicos de origen ilícito. Entonces, a quien se impone la pena será a la persona que se probara en proceso penal que recibió dinero de origen ilícito y a todo aquel que en la investigación penal se pudiera identificar como la o las personas que otorgaron el financiamiento y su relación con la actividad ilícita proveniente (narcotráfico, corrupción, lavado de dinero o delincuencia organizada), además de probar la intención o fines para esta

actividad en la gestión democrática de los gobiernos. Es decir que nos encontramos frente a dos o más delitos previos al financiamiento irregular de los partidos políticos, principalmente lo que se pretende sancionar con el Derecho Penal o con el Derecho Penal Económico es la recepción del dinero ilegal como delitos especiales típicos de la actividad político-partidaria y de su participación en justas electorales.

Relacionando el Derecho Penal con el Derecho Electoral, nos adentramos en el análisis orientado a judicializar las malas prácticas en el financiamiento de los partidos políticos, con el fin de procesar penalmente a sus dirigentes y militantes que se involucren con fondos financieros de origen irregular. Pasando del Derecho Electoral al Derecho Penal, “los delitos electorales, podemos confirmar que gran parte de ellos son delitos especiales”, como afirma Romero (2005: 138), o sea que estos delitos deberían encontrarse tipificados en un cuerpo legal especial sobre delitos electorales, y no sólo en la ley penal ordinaria, además de los agravantes sobre la procedencia de los delitos predicados.

En el campo de los escándalos políticos, por el hecho de que una acción no sea jurídicamente ilícita significa que ya goza de toda justificación, cabe señalar que “en ciencias sociales no es posible demostrar científicamente las causas y efectos de manera lineal de los fenómenos sociales, máxime en el momento histórico en que vivimos de globalización de la económica, en el que coadyuvan una serie de factores para producir unos determinados efectos. Pero tampoco hay que necesitar elementos de prueba notable para comprobar que, efectivamente, detrás de la quiebra de los bancos y las empresas que inflaron sus cuentas, de las calificaciones de las agencias de calificación encargadas de verificar si esas cuentas eran reales, existen comportamientos más que inmorales, rayanos en la criminalidad, dependiendo claro está, de las tipificaciones de cada legislación. Más allá

de la calificación jurídica, conviene evocar los hechos, para verificar si son o no jurídico-penalmente relevantes” (Zúñiga, en Zúñiga, Gorjón, Fernández y Díaz 2012: 28).

Cuando un proceso penal termina en la absolución, aunque fuere por deficiencias de forma o deficiencias del Derecho Procesal Penal, como la falta de pruebas concluyentes, la obtención ilegal de las pruebas disponibles o algún defecto en la instrucción (Fiscalía), los dirigentes de los partidos políticos salen a la palestra para proclamar la total falta de pruebas contra los acusados, pretendiendo destacar la virtud de su conducta personal y política. Estos son los riesgos de la cooptación del sistema procesal penal, pues “la criminología crítica, al utilizar el método de análisis de las teorías del etiquetamiento y de las subculturas a las poblaciones carcelarias puso de relieve el carácter desigual del Derecho Penal. Esto es, no todos los sujetos tienen la misma probabilidad de ser objeto de la definición penal. La criminalidad es desde los postulados de la criminología crítica, como lo manifiesta Baratta: “un bien negativo distribuido desigualmente según la jerarquía de los intereses fijada en sistema económico y según la desigualdad social de los individuos”. Desde estos postulados se puede entender mejor por qué los comportamientos criminales cometidos por los poderosos no son considerados “delitos”, o no tienen el estigma o la carga social negativa que poseen los comportamientos propios de la delincuencia callejera” (Zúñiga, en Zúñiga, Gorjón, Fernández y Díaz 2012: 35).

Así, los órganos electorales deberían actuar en el marco del Derecho Penal al identificar malas prácticas a través de una debida fiscalización. Es pertinente destacar como algo negativo el hecho de que los procesos de fiscalización que ejercen los órganos electorales se limiten únicamente a la recepción de estados financieros de los partidos políticos, y muy esporádicamente a la verificación contable del gasto en

campañas electorales, ya que los partidos políticos no registran en su contabilidad la verdadera situación financiera de las contribuciones (aportes), recaudaciones y gastos de carácter electoral.

Pretender descubrir el financiamiento irregular resulta una tarea extremadamente difícil. Se requiere de una regulación estricta, adecuada y constantemente actualizada para dar paso a una mayor fiscalización y seguimiento de las actividades de los partidos políticos, no sólo en años electorales, sino también en años no electorales, ya que los órganos electorales de la mayoría de los países de Sudamérica cuentan con atribuciones legales para hacerlo, que insuficientemente los aplica por la cooptación del sistema política a los órganos electorales.

Una de las herramientas de fiscalización es la Auditoría Forense³¹ como práctica técnica para examinar y comprobar los estados financieros que presentan los partidos políticos, que hubieren dado lugar a los escándalos suscitados por las denuncias entre partidos políticos, dirigentes o militantes en épocas electorales, y que en la mayoría de los países se quedan en simples escándalos mediáticos, sin llegar a los estrados judiciales. Es precisamente en ese momento cuando el derecho electoral debe ampararse en el derecho penal para iniciar procesos de investigación criminal que, de ser comprobados, deberían ser tratados por los órganos penales correspondientes para enjuiciar las conductas dudosas de las personas naturales responsables del partido político hasta su sanción final, ya sea con leyes o códigos penales o con leyes especiales sobre narcotráfico, crimen organizado o corrupción. En este proceso penal se debería aplicar complementariamente la ley tributaria,

³¹ La Auditoría Forense es una ciencia que permite descubrir, divulgar información financiera, contable, legal, administrativa e impositiva, sobre fraudes y delitos perpetrados en el desarrollo de las funciones públicas y privadas.
<http://www.ssgt.com.mx/pdf/elcontapuntocom-Auditoriaforense.pdf>, 09/03/2015.

que es otra forma de fiscalizar y sancionar este tipo de manejos irregulares, pues inevitablemente se presentarán situaciones de evasión impositiva en el gasto electoral y, por qué no decirlo, hasta en la recepción de fondos provenientes de actividades ilícitas. En materia de Derecho Electoral, la sanción debería consistir en la inhabilitación del partido político, retirándole la autorización para ejercer toda actividad política.

1.6 El Derecho Penal Económico y el financiamiento de los partidos políticos

El Derecho Electoral pretende “mantener la pureza del sufragio, a través de todos los medios lícitos, incluyendo el jus puniendi del Estado” (Gonzales de la Vega 1994: 233). No obstante, los delitos electorales a menudo suponen también otras prácticas irregulares que entran en el campo del Derecho Penal Económico, orientado a penalizar las malas prácticas electorales, desde los delitos cometidos por los funcionarios públicos en materia de corrupción, hasta los delitos cometidos por los dirigentes políticos, principalmente la recepción para el financiamiento partidario de dinero irregular vinculado con actividades ilícitas como el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero o el crimen organizado. El enfoque tendiente a enfrentar el tratamiento de delitos complejos integrando la aplicación simultánea de diversas sub disciplinas del Derecho Penal “lleva el nombre de “panpenalismo”. Ésta es precisamente el Derecho penal económico, entendido, en sentido amplio, como aquel que comprende todas las figuras delictivas que, de forma directa o indirecta, tienden a la tutela de los valores, individuales o colectivos, de naturaleza precisamente económica” (Musco, en Terradillos y Acale (2004: 169).

Esta es justamente la naturaleza de los delitos electorales referentes al financiamiento irregular de partidos políticos con dineros provenientes de otras actividades ilícitas. Es entonces cuando el Derecho Penal Económico debe actuar para sancionar estos hechos ilícitos. Desde una perspectiva general, encontraríamos dos momentos del delito. En primer lugar, tenemos el delito que en primera instancia genera el dinero ilícito. Nos referimos al narcotráfico, a la corrupción, al lavado de dinero o el producido por organizaciones delincuenciales en general, y cuyo tratamiento corresponde al Derecho Penal a través del Código Penal y de leyes especiales transversales contra la corrupción, contra el lavado de dinero, el narcotráfico o el crimen organizado. En segundo lugar, tenemos el financiamiento de las campañas electorales con dinero de origen ilícito, lo que permite afirmar que los dirigentes de los partidos políticos estarían incurriendo en delitos como el enriquecimiento ilícito, el lavado de dinero que es un paso intermedio entre el delito predicado y el financiamiento de partidos políticos, la complicidad, el encubrimiento y la receptación, delitos que no se encuentran en un cuerpo legal especial en las leyes electorales, sino en el código penal y otras leyes especiales que no mantienen relación directa con el financiamiento de los partidos políticos, ya que “señalan formas de obtener riqueza, poder y movilidad social en complicidad con lo ilegal, que incrementan las oportunidades para el blanqueo, la convalidación de la impunidad y la generación de lealtades y dependencias sociales, económicas y políticas” (Campero, en Nieto 2012: 24)

Entendemos que, al aceptar dinero de origen ilícito, los dirigentes y administradores de los partidos políticos incurren en esta categoría delictiva, pues “el paradigma de la teoría clásica del delito ha sido el delito doloso de acción. Es decir, el comportamiento individual de una persona (o, como máximo, de una limitada pluralidad coyuntural de personas) que con dolo directo de primer grado (intención) ejecuta de modo directo

(mediante causación físico-natural inmediata) e incluso de propia mano un delito de resultado” (Silva Sánchez, en Silva Sánchez y Miró 2013: 37).

Por otro lado, “No es erróneo afirmar que el Derecho Penal económico constituye un singular y privilegiado observatorio que permite alimentar una reflexión teórica, sólidamente afincada” (Musco, en Terradillos y Acale 2004: 169), o que, “En el ámbito doctrinal el Derecho Penal económico constituye hoy una de las áreas más problemáticas y al mismo tiempo más estimulantes del pensamiento jurídico-penal” (Conde-Pumpido 2003: 20) aplicado a los delitos económicos y financieros, dentro de los cuales recaen los delitos de lavado de dinero y el financiamiento de organizaciones delictivas y de organizaciones políticas con dinero proveniente de otras actividades delictivas. En efecto, todo esto apunta al surgimiento de nuevos espacios pretendidamente necesitados de protección penal, puesto que “el Derecho Penal Económico también persigue los fines regulativos del Derecho Penal. En consecuencia, el Derecho Penal Económico sólo será legítimo en la medida en que satisfaga los criterios de legitimidad del Derecho Penal en general” (Kindhauser, en Silva y Miró 2013: 69) conforme a las leyes vigentes y a la Constitución Política del Estado en el momento en que ocurra el acto reprochable.

El Derecho Penal Económico se remonta a la primera observación hecha por Jiménez de Asúa³² en 1934 (hace más de 80 años), afirmando

32 Luis Jiménez de Asúa (Madrid, 19 de junio de 1889 - Buenos Aires, 16 de noviembre de 1970). Jurista y político español que se desempeñó como vicepresidente del Congreso de los Diputados y representante de ese país ante la Sociedad de Naciones. Durante la dictadura franquista se exilió en Argentina. Profesor de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Madrid. Su protesta contra las vejaciones sufridas por Miguel de Unamuno durante la dictadura de Miguel Primo de Rivera le valió el confinamiento en las islas Chafarinas en 1926. Renunció entonces a su cátedra universitaria en rechazo a la intromisión de la dictadura en la universidad. En 1931 ingresó en el PSOE y fue elegido diputado a las Cortes Constituyentes, presidiendo la comisión parlamentaria encargada de redactar la nueva Constitución republicana. Director del Instituto de Estudios Penales y participó

que “hasta [hace] algún tiempo, cuando un español de presa estaba ansioso de despojar a los demás de su fortuna o de sus ahorros, se echaba al monte con trabuco, escapando de sus perseguidores a lomos de una jaca andaluza. Hoy crea sociedades y empresas, desfigura balances, simula desembolsos y facturas, y escapa tranquilamente en su automóvil” (Conde-Pumpido 2003: 15).

Esto prefigura una visión de lo que hoy llamaríamos criminalidad de empresa, y que se refiere a los delitos económicos o socioeconómicos por la lesión al bien jurídico protegido que son la riqueza económica de las empresas y la sociedad.

El Derecho Penal Económico, como rama del Derecho Penal, se encarga de sancionar las malas prácticas relacionadas con la economía de las empresas, de la mala administración del Estado en materia de corrupción, y de las económicas subterráneas y ficticias que crea el lavado de dinero en la sociedad y en el Estado y, en cuanto al objeto específico de esta tesis, se desprende que el financiamiento ilícito de los partidos políticos se hace con dolo, intencionadamente y a sabiendas, delitos que no se encuentran tipificados como tales en el Código Penal, sino transversalmente en las leyes especiales. Los escándalos mediáticos sobre el presunto financiamiento de los partidos políticos con dinero proveniente del narcotráfico, de la corrupción, del lavado de dinero y del crimen organizado sí llegaron a ser sancionados y fueron tratados por el Derecho Penal a través del Código Penal y por las leyes especiales, pero no fueron sancionados bajo la figura de delito de financiamiento irregular de partidos políticos. Para mayor detalle, véase en el capítulo VIII de este volumen el caso del partido boliviano Movimiento de Izquierda

Revolucionario (MIR) y su dirigente Óscar Eíd Franco, quien en 1994³³ fue procesado y condenado a cuatro años de prisión por sus vínculos con narcotraficantes, de quienes recibió fondos para financiar a su partido.

En ausencia de acciones coercitivas a través del Derecho Penal, los derechos de los ciudadanos en el ejercicio del voto serán fácilmente vulnerados en caso de que los electores desconozcan las fuentes de financiamiento irregular; por eso, “los legisladores se han dado a la tarea de encontrar mecanismos de control que permitan que los ciudadanos además de tener garantías de participación y opinión con respecto a quién los gobernará” (Centellas y Condori 2011: 207).

En suma, se trata de que los ciudadanos cuenten con garantías de transparencia, y rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, así como sanciones a los mismos en caso de incumplimiento.

En esta corriente, el Derecho Penal Económico aplicado al Derecho Electoral tiene la misión de sancionar las malas prácticas en que los administradores electorales y los dirigentes, jefes o administradores de los partidos políticos incurren para satisfacer sus necesidades financieras en períodos electorales, aunque las sanciones son escasas en los modelos de leyes electorales.

Para alcanzar un Estado de Derecho pleno, es preciso penalizar (sancionar) las malas prácticas de los partidos políticos, partiendo de las faltas electorales o de delitos como el financiamiento irregular de partidos políticos con recursos de otras actividades ilícitas.

³³ Es necesario destacar que en 1997 con las modificaciones a las leyes electorales fue la primera oportunidad que se incorporó el financiamiento público de partidos políticos que estuvo vigente hasta 2008. En el momento que ocurrió el hecho descrito (1994) estaba vigente el financiamiento privado de partidos políticos.

1.6.1 Las faltas electorales

Una falta es una “infracción voluntaria de la Ley, ordenanza, reglamento o bando, a la cual está señalada sanción leve” (Ossorio 2002: 424); más propiamente, son actos administrativos consistentes en “faltas o contravenciones administrativas por acciones u omisiones” (Navarro Vega y Granados Carrión, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 2000: 710). En todo caso, se trata de actos contrarios a los intereses de la administración del Estado y del normal desarrollo de sus actividades jurídicas y sociales. La falta o contravención consiste en el incumplimiento del deber jurídico de colaborar con el interés colectivo y que no constituyen delitos penales, que pueden ser cometidos por cualquier persona que participe en el proceso pre y post electoral: vocales de los órganos electorales, jurados electorales, notarios electorales, funcionarios públicos, dirigentes, jefes y militantes de partidos políticos y representantes de la sociedad civil.

Las sanciones son disciplinarias desde la vía administrativa, y pueden ser pecuniarias (multas económicas), días de trabajo social, o si se trata de funcionarios públicos corresponde un proceso sumario que puede derivar en una multa pecuniaria descontable del salario, suspensión temporal del trabajo sin goce de haberes o finalmente la destitución de la fuente laboral.

1.6.2 Los delitos electorales

La democratización los países de Sudamérica permite a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, en el cual “aparecen también las

conductas punibles en materia electoral” (Barreiro Perera, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México 2000: 792) que minan la convicción en el voto universal y corrompen el sistema de representación política, considerando que los “delitos electorales son aquellas conductas, acciones, incluso omisiones atentatorias contra los principios que han de regir un sistema electoral en un Estado democrático, y que por su propio carácter peculiar, son definidas y castigadas, por lo general, no en el Código Penal, sino en la propia Ley Electoral” (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral [CAPEL] 1989: 192).

El término “corrupción” implica una violación de alguna norma legal, mucho más visible en materia política. Mientras existe un debate sobre qué norma aplicar, sea el Derecho Electoral o el Derecho Penal, generalmente se procura evitar que los favores políticos sean comprados facilitando dinero a un partido político. La aplicación de las leyes contra las prácticas irregulares como el soborno que involucra los intercambios directos de dinero que recaerían en la violación de las leyes penales no es sencilla; no resulta fácil establecer la conducta de corrupción e incluso puede demorar cuando haya una evidencia de estas relaciones entre la corrupción y los políticos. Un tope a las donaciones podría proporcionar un resguardo adicional limitando las contribuciones que un jefe, dirigente o candidato recibe de una sola fuente de financiamiento, aunque no detiene las donaciones que se hacen por vías irregulares y por medios poco transparentes. Consiguientemente, los límites a las donaciones también podrían evitar la corrupción en el sentido amplio. Aun así, si un político depende de un donador privado, esto dará lugar en el futuro a influencias sobre el jefe, dirigente o candidato que una vez en gestión de gobierno debe devolver los favores a los donantes (Ewing, Rowbotton y Tham 2012: 15).

Las reformas del Derecho Electoral en los Estados democráticos de Sudamérica tienden a soslayar la posibilidad de considerar el financiamiento privado de los partidos políticos como un delito penal vinculado a delitos tipificados como el narcotráfico, la corrupción o los provenientes de el crimen organizado que “aunque las penas privativas de libertad existen en muchos textos legales de regulación del financiamiento político, su imposición es más bien excepcional en esta materia y se limita, por lo general, a casos con una larga historia de escándalos en las finanzas partidarias” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 44).

La imposición eficaz de sanciones en el Derecho Penal deberá contemplar “también castigos que afecten a la libertad individual, las normas sobre financiamiento no pasarán de ser un conjunto de buenos propósitos” (Griner y Zovatto 2004: 325). Sin embargo, lo más común y aplicable son las multas pecuniarias. Para mayor amplitud sobre la aplicación de sanciones véase el capítulo IV.

Bajo la exposición de Griner y Zovatto, las normas y sus avances sólo quedan en simples buenos propósitos ya que los escándalos de vínculos de los jefes, dirigentes y representantes de los partidos políticos en el poder Legislativo con fuentes de financiamiento de origen irregular son constantes, por ejemplo: a principios de la gestión 2015, a nivel mundial se han difundido los actos corruptos en la Empresa petrolera Petrobras del Brasil que ha vinculado al gobierno del expresidente Fernando Collor y a la actual Presidenta Dilma Rouseff y muchos legisladores y miembros del Poder Ejecutivo. Por otra parte, en el Perú estallo el escándalo de corrupción conocido como el caso Penta que involucra a miembros del Poder Ejecutivo, así como al partido Unión Democrática Independiente (UDI) y el financiamiento recibido por este partido; casos que exponemos en el capítulo III de la presente investigación académica.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, los escándalos mediáticos surgen por delitos de financiamiento privado de partidos vinculados al narcotráfico, y que fueron tratados por la vía legal como un delito por receptación de dinero proveniente del narcotráfico que se infiltró a las campañas electorales. Nótese bien que su tratamiento y sanción penal se enmarcó en las leyes del narcotráfico, no en las leyes electorales.

2. La responsabilidad penal de las personas naturales y jurídicas

El clientelismo político y el tráfico de influencias son dos elementos negativos de la gestión gubernamental que, cuando se procesa penalmente a los infractores de la ley, nos referimos a las personas naturales o jurídicas que tendrían alguna relación con el partido político en gestión de gobierno, especialmente si se pretende procesar y sancionar penalmente por delitos predicados vinculados al financiamiento ilegal de los partidos políticos, “el legislador se encuentra ante un serio conflicto de intereses. Tiene que penalizar comportamientos de los que resulta ser el sujeto activo principal. En este contexto no es de extrañar que se establezca un auténtico “cártel político”, todos los miembros de los órganos legislativos con independencia de su asignación política tienen intereses personales comunes en crear un espacio libre de Derecho Penal. Esta circunstancia no impide, por supuesto, que se legisle” (Nieto, en Arroyo y Nieto 2006: 118)³⁴.

34

https://books.google.com.bo/books?id=bc67l74K7rgC&pg=PA118&lpg=PA118&dq=%22el+legislador+se+encuentra+ante+un+serio+conflicto+de+intereses%22&source=bl&ots=e0Bn293VBF&sig=r3hfjdGcfqaKSzCJU-HOclKpqvI&hl=es-, 25/12/2014. 419&sa=X&ei=vzOTVOvcO8yegwSlrYPIBw&redir_esc=y#v=onepage&q=%22el%20legislador%20se%20encuentra%20ante%20un%20serio%20conflicto%20de%20intereses%22&f=false, 25/12/2014.

En materia de legislación de partidos políticos responde a lo que desde la ciencia de la legislación se ha denominado legislación reactiva. Por efecto del clientelismo político en la designación y nombramientos de magistrados, jueces y fiscales por el Poder (Órgano) Legislativo, el mismo autor (Nieto) destaca que cuando por un hecho u acto ilícito se recurre al Derecho Penal para tratar los ilícitos electorales, las penas resultan llamativamente benignas y se suele optar por mecanismos alternativos de castigo; y hasta el sobreseimiento por efecto de los compromisos preelectorales que conllevan influencia política.

La primera consecuencia es que, a diferencia de lo que por ejemplo ocurre en Italia desde 1974, la financiación irregular de los partidos como tal no es delito. En la legislación española, para que el Derecho Penal pueda intervenir ha de haber algo más que el simple financiamiento irregular de partidos políticos: han de darse los supuestos de algún otro delito inherentes a la gestión y administración de justicia, como son el cohecho, la prevaricación, el tráfico de influencias, la malversación de fondos públicos, la asociación delictuosa, los delitos fiscales tributarios, o la alteración de las facturas en el precio de los bienes adquiridos para campañas políticas. Dicho de otro modo, el hecho de que una persona natural o jurídica aporte fondos a un partido y éste acepte una cantidad de dinero que supere los límites legalmente establecidos en las leyes electorales, por la falta de una fiscalización y rendición de cuentas adecuadas no es reportado por los órganos electorales para ser tratado en la vía penal, y ni siquiera llega a una sanción administrativa, sea económica o moral a los jefes, dirigentes, administradores o a los mismos partidos políticos.

Sintetizando la moción, los partidos políticos como entidades jurídicas no cometen delitos, pero son sujetos a las sanciones administrativas correspondientes, ya sean de tipo económico o

suspensión o pérdida de personería jurídica. Por el contrario, son los jefes, dirigentes o administradores de los partidos políticos los que cometen delitos al aceptar dinero de origen ilícito, a lo que se aplica el principio de que el delito es atribuible a la persona —*intuitio persona* en latín (Nicolliello 2006: 147)—. Con referencia a la persona jurídica, el delito de blanqueo de capitales es sancionable, según se desprende del artículo 302.0 del Código Penal de España promulgado por Ley 10/2010 de 28 de abril de 2010 de “Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo”, considerados delitos ordinarios que deben juzgarse dentro del Derecho Penal, considerando que el beneficiario fue del partido político y su juzgamiento deben ser en calidad de “Responsabilidad penal de la persona jurídica”³⁵ (Vega 2011: 79). En Bolivia, para juzgar a la persona jurídica o sus representantes legales se tiene algo aproximado al concepto de “Responsabilidad penal de la persona jurídica” de la legislación española. Este se encuentra inserto en el artículo 13 ter del Código Penal de Bolivia promulgado por Ley 1768 de 10 de marzo de 1997 con el *nomen iuris* de “Responsabilidad penal del órgano y del representante”³⁶.

Para sancionar a los responsables también se puede hacerlo aplicando los delitos tipificados de “receptación” y hasta el de “encubrimiento”, figuras jurídicas comprendidas en los códigos penales, que además relacionados al blanqueo de capitales “plantea la posibilidad de advertir una pluralidad de bienes jurídicos afectados” (Bernal 2009: 2),

³⁵ El artículo 302.0 establece que, cuando de acuerdo con lo establecido en el Artículo 31 bis del Código Penal sea responsable una persona jurídica, se le impondrán las siguientes penas:

- Multa de dos a cinco años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de cinco años de privación de libertad.
- Multa de seis meses a dos años en el resto de casos.

³⁶ Artículo 13 ter, Código Penal de Bolivia: “El que actúe como administrador de hecho o de derecho de una persona jurídica, o en nombre o representación legal o voluntaria de otro, responderá personalmente siempre que en la entidad o persona en cuyo nombre o representación obre concurran las especiales relaciones, cualidades y circunstancias personales que el correspondiente tipo penal requiera para el agente”.

por lo que planteo que este delito vinculado al financiamiento irregular de partidos políticos con dinero provenientes de actividades ilícitas como son el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia organizada, lesionan todos los elementos del Estado por el simple hecho que si los partidos políticos llegan al gobierno financiándose ilícitamente, su gestión también estaría manchada por los vínculos con estos ilícitos que vulnerarían y amenazarían constantemente el orden social, económico y jurídico.

En la legislación española, el tipo penal de “receptación” se encuentra en el vigente artículo 298, y los tipos penales de “encubrimiento” en los artículos 451 al 454 del Código Penal, promulgado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995 (B.O.E. número 281, de 24 de noviembre de 1995, en los siguientes términos:

Receptación, básicamente exponemos el siguiente artículo por contener el espíritu objeto del tipo penal:

Artículo 298

1. El que, con ánimo de lucro y con conocimiento de la comisión de un delito contra el patrimonio o el orden socioeconómico, en el que no haya intervenido ni como autor ni como cómplice, ayude a los responsables a aprovecharse de los efectos del mismo, o reciba, adquiera u oculte tales efectos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

Se impondrá una pena de uno a tres años de prisión en los siguientes supuestos:

a) Cuando se trate de cosas de valor artístico, histórico, cultural o científico.

b) Cuando se trate de cosas de primera necesidad, conducciones, cableado, equipos o componentes de infraestructuras de suministro eléctrico o de servicios de telecomunicaciones, o de otras cosas

destinadas a la prestación de servicios de interés general, productos agrarios o ganaderos o de los instrumentos o medios que se utilizan para su obtención.

c) Cuando los hechos revistan especial gravedad, atendiendo al valor de los efectos receptados o a los perjuicios que previsiblemente hubiera causado su sustracción.

2. Estas penas se impondrán en su mitad superior a quien reciba, adquiera u oculte los efectos del delito para traficar con ellos. Si el tráfico se realizase utilizando un establecimiento o local comercial o industrial, se impondrá, además, la pena de multa de doce a veinticuatro meses. En estos casos los jueces o tribunales, atendiendo a la gravedad del hecho y a las circunstancias personales del delincuente, podrán imponer también a éste la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de su profesión o industria, por tiempo de dos a cinco años y acordar la medida de clausura temporal o definitiva del establecimiento o local. Si la clausura fuese temporal, su duración no podrá exceder de cinco años.

3. En ningún caso podrá imponerse pena privativa de libertad que exceda de la señalada al delito encubierto. Si éste estuviese castigado con pena de otra naturaleza, la pena privativa de libertad será sustituida por la de multa de 12 a 24 meses, salvo que el delito encubierto tenga asignada pena igual o inferior a ésta; en tal caso, se impondrá al culpable la pena de aquel delito en su mitad inferior.

Encubrimiento, básicamente exponemos el siguiente artículo por contener el objeto jurídico del tipo penal:

Artículo 451

Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años el que, con conocimiento de la comisión de un delito y sin haber intervenido en el mismo como autor o cómplice, interviniera con posterioridad a su ejecución, de alguno de los modos siguientes:

1. Auxiliando a los autores o cómplices para que se beneficien del provecho, producto o precio del delito, sin ánimo de lucro propio.

2. Ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o los instrumentos de un delito, para impedir su descubrimiento.

3. Ayudando a los presuntos responsables de un delito a eludir la investigación de la autoridad o de sus agentes, o a sustraerse a su busca o captura, siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que el hecho encubierto sea constitutivo de traición, homicidio del Rey, de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, de la Reina consorte o del consorte de la Reina, del Regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe heredero de la Corona, genocidio, delito de lesa humanidad, delito contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, rebelión, terrorismo u homicidio.

b) Que el favorecedor haya obrado con abuso de funciones públicas. En este caso se impondrá, además de la pena de privación de libertad, la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años si el delito encubierto fuere menos grave, y la de inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años si aquél fuera grave.

En los artículos 172 y 171 del Código Penal boliviano, modificado por Ley 1768 de 10 de marzo de 1997, se hace referencia a dichos delitos en los siguientes términos:

Artículo 172. **[Receptación]**

El que después de haberse cometido un delito ayudare a alguien a asegurar el beneficio o resultado del mismo o recibiere, ocultare, vendiere o comprare a sabiendas los instrumentos que sirvieron para cometer el delito o las cosas obtenidas por medios criminosos, será sancionado con reclusión de seis (6) meses a dos (2) años.

Quedará exento de la pena el que encubriere a sus ascendentes, descendentes o consorte.

Artículo 171. [Encubrimiento]

El que después de haberse cometido un delito, sin promesa anterior, ayudare a alguien a eludir la acción de la justicia u omitiere denunciar el hecho estando obligado a hacerlo, incurrirá en reclusión de seis (6) meses a dos (2) años).

Estos dos tipos penales se aplican, en cualquier área del derecho, a toda persona física (natural) o jurídica que recepte dinero de origen ilícito y encubra hechos y actos delictivos de esta naturaleza. En lo referido al dinero producto del delito, estas conductas son próximas al blanqueo de capitales (lavado de dinero), ya que son definidas, en el tipo penal de receptación, como el que “ayude, reciba, adquiera u oculte” y “utilizando un establecimiento o local comercial o industrial”. En la misma línea del tipo penal del lavado de dinero, se enumera como verbos rectores “el que adquiera, convierta o transfiera bienes, recursos o derechos” con el fin de ocultar su origen.

Uno de los autores que más profundizo el estudio sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas es Baigún porque en el ejercicio de su profesión le toco conocer la vida de económica de las empresas, definiendo que en el Derecho Penal moderno y de la dogmática, este “se basó en el principio según el cual, además, al partir desde ese axioma constructivo, el resultado ha sido que especialmente la dogmática aparece inconciliable en sus planteamientos con una posible postura de que las personas jurídicas también pueden ser sujetos activos del delito” (Bustos en Maier y Binder 1995: 16).

En el área del Derecho Penal, un partido político en su condición de persona jurídica no delinque, ya que es una persona estática, pero desde el punto de vista de Baigún es un sujeto activo del delito pero, en mi posición con la excepción de los procesos especiales que se siguen cuando estas estructuras fueran utilizadas como medio para el proceso del lavado de dinero, receptando dinero producto del delito que los administradores de los partidos reciclan, introduciéndolo en su ciclo financiero ordinario, con la pretensión engañosa de que la operación tenga matices lícitos; nos referimos a que son empresas de fachada³⁷ o de papel³⁸. Entre las justificaciones habituales de esta situación se suele alegar que no cabe, o que es muy discutible, aplicar la responsabilidad penal de personas jurídicas, además de considerar que una persona jurídica no es encarcelable, y menos aún extraditable, sino una persona inanimada. En síntesis, no es una persona sujeto de medidas cautelares como lo es una persona natural.

El Código Penal de España dispone procesos cuando se detecta un delito electoral contemplado en los artículos 149³⁹ y 150⁴⁰ de la Ley

³⁷ Cuisset 1998: 55, define como “sociedad pantalla” cuyas características permiten responder a su objetivo, que consiste en la búsqueda de una oportunidad máxima, que estas sociedades simuladas se van ubicar.

³⁸ Cuisset 1998: 59, define como “sociedad ya lista o sociedad en estante” que con el objeto de esconder la propiedad real de acciones, derecho o dinero pueden crear sociedades pantalla.

³⁹ Artículo 149

1. Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables, serán castigados con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses.

2. Los Tribunales atendiendo a la gravedad del hecho y sus circunstancias podrán imponer la pena en un grado inferior a la señalada en el párrafo anterior.

⁴⁰ Artículo 150. Delito de apropiación indebida de fondos electorales.

1. Los administradores generales y de las candidaturas, así como las personas autorizadas a disponer de las cuentas electorales, que se apropien o distraigan fondos para fines distintos de los contemplados en esta Ley serán sancionados con las penas de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses, si los fondos apropiados o distraídos no superan los 50.000 €, y de prisión de dos a seis años y multa de doce a veinticuatro meses, en caso contrario.

Orgánica 5/1985 de 19 de junio de 1985 del Régimen Electoral General, cuyo artículo 149 dispone pena de prisión menor y multa para “Los administradores generales y de las candidaturas de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que falseen las cuentas, reflejando u omitiendo indebidamente en las mismas aportaciones o gastos, o usando de cualquier artificio que suponga aumento o disminución de las partidas contables”, y el artículo 150 prevé idéntica pena para “los administradores generales y de las candidaturas, así como las personas autorizadas a disponer de las cuentas electorales, que se apropien o detraigan fondos para fines distintos de los contemplados en esta Ley”.

La Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos de 04 de julio de 2007 fue modificada por Ley Orgánica 5/2012 a fin de “mejorar el control de la adecuación de los ingresos y gastos de los partidos políticos al ordenamiento jurídico y a robustecer la calidad del sistema democrático” (Real-Dato y Rodríguez 2013: 1). La reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo consolidó esta trayectoria, al hilo de la reforma que también tuvo lugar en el Código Penal. En su actual redacción, el artículo 17⁴¹ faculta al Tribunal de

2. Los Tribunales teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida por éste, podrán imponer la pena de prisión de seis meses a un año y la de multa de tres a seis meses.

⁴¹ Artículo 17

Uno. Sin perjuicio de las responsabilidades legales de cualquier índole que se deriven de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico en general y de lo preceptuado en esta ley en particular, el Tribunal de Cuentas acordará la imposición de sanciones al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en este artículo, siempre que no constituyan delito.

Dos. Serán consideradas infracciones muy graves: a) La aceptación de donaciones o aportaciones que contravengan las limitaciones o requisitos establecidos en los artículos 4, 5, 7 y 8. Tendrán idéntica calificación la asunción, por terceras personas, de los gastos del partido en los términos indicados en el artículo 4.tres, así como aquellos acuerdos sobre condiciones de deuda que infrinjan la prohibición contenida en el artículo 4.cuatro. b) La superación por los partidos políticos, en un diez por ciento o más, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley. c) El incumplimiento durante dos ejercicios consecutivos o tres alternos de la obligación de

Cuentas (TCU) a aplicar las correspondientes sanciones pecuniarias. El artículo 17 bis establece las sanciones y el artículo 18 determina el procedimiento a seguir.

Respecto a los procedimientos sancionadores, la Ley Orgánica 5/2012 de 22 de octubre de 2012 de reforma de la Ley Orgánica 8/2007 de 4 de julio de 2007 sobre financiación de los partidos políticos dispone que “Las resoluciones sancionadoras que adopte el Tribunal de Cuentas serán susceptibles del recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo”, al que concede carácter suspensivo.

El Tribunal de Cuentas de España realizó un estudio sobre la Ley Orgánica 8/2007, encontrando deficiencias en la misma. Al amparo de la Ley Orgánica 8/2007, el Tribunal de Cuentas procedió a la fiscalización de los partidos políticos desde la gestión 2007. Señalan en sus informes que “el Tribunal ha seguido insistiendo en la ausencia de fiscalización de las organizaciones locales y la persistencia de problemas en el régimen sancionador (omisión de una tipificación de las infracciones, concreción de los plazos de prescripción de éstas o limitaciones a la hora de aplicar

presentar las cuentas anuales en el plazo previsto en el artículo 14. Seis o la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador.

Tres. Serán consideradas infracciones graves: a) La realización de actividades de carácter mercantil según establece el artículo 6. b) La superación por los partidos políticos, en más de un tres y en menos de un diez por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley. c) El incumplimiento de la obligación de presentar las cuentas anuales, la presentación de cuentas incompletas o deficientes que impidan al Tribunal de Cuentas llevar a cabo su cometido fiscalizador durante un ejercicio o cualquier otra de las obligaciones contables previstas en esta ley, siempre que ello no constituya delito. d) La falta de un sistema de auditoría o control interno que establece el artículo 15.

Cuatro. Serán consideradas infracciones leves: a) Las faltas al deber de colaboración que establece el artículo 19. b) La superación por los partidos políticos, en más de un uno y hasta un tres por ciento, de los límites de gastos electorales previstos en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 134 de dicha Ley.

Cinco. Las infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las graves a los tres años y las leves a los dos años. El cómputo de estos plazos se iniciará en el momento de la comisión de la infracción.

el régimen sancionador a las fundaciones), la todavía insuficiente regulación de las fundaciones o la permisividad con las condonaciones de crédito” (Real-Dato y Rodríguez 2013: 3).

Los autores mencionados concluyen que “estas carencias, así como la constatación de que la Ley 8/2007 difícilmente podría haber evitado algunos escándalos políticos que ponían en entredicho las prácticas de financiación de algunos partidos, mostraban que el campo para una reforma más profunda de la financiación de los partidos no estaba en absoluto agotado” (*Ibíd.*). Ése fue el motivo esencial por el cual la Ley Orgánica fue mejorada en su reforma operada por la Ley Orgánica 3/2015.

La Ley Orgánica 5/2012 incidió en otra de las fuentes de financiación de los partidos: las donaciones privadas, ampliando la prohibición a las empresas que prestasen servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, así como a cualquier fundación privada, asociación o entidad que recibiesen alguna subvención de la Administración, o cuyo presupuesto estuviese integrado por aportaciones públicas; otorgando atribuciones al Tribunal de Cuentas para fiscalizar e imponer sanciones por infracciones muy graves a la financiación ordinaria como a la de los gastos electorales no justificados.

En Bolivia, la Ley 018 del Órgano Electoral Plurinacional (ÓEP) de 16 de junio de 2010 reconoce la figura de delitos electorales. El artículo 24, inciso 34, de dicha Ley determina entre las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) el “Denunciar ante las autoridades competentes los delitos electorales que hubiera conocido en el ejercicio de sus funciones y constituirse en parte querellante en casos graves”. Asimismo, en el artículo 38, inciso 32, referente a las atribuciones electorales dispone que los Tribunales Electorales Departamentales (TED), bajo las

directrices del TSE tienen el deber de “Denunciar ante las autoridades competentes los delitos electorales que hubieran conocido en el ejercicio de sus funciones, y constituirse en parte querellante en aquellos casos graves, en los procesos bajo su administración”. Estas disposiciones legales, de ser aplicadas, seguramente afectarían en gran medida a los gobiernos de turno y a uno que otro partido político de la oposición. Se trata de una conducta típica del clientelismo político y del tráfico de influencias de los gobiernos de turno porque, si estos intervienen o influyen en los órganos electorales, es imposible que exista transparencia y una rendición de cuentas legal y apropiada. Siendo más rígidos en esta idea, concluiríamos que lo político se impone a lo legal.

Asimismo, en Bolivia, la Ley 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010, a través de su artículo 252, inciso f), dispone que el control social establecido en la Constitución Política del Estado, en materia electoral, sin perjuicio de lo establecido en la Ley especial y los reglamentos emitidos por el Tribunal Supremo Electoral, tiene las siguientes facultades: denunciar o coadyuvar denuncias por violación de derechos políticos, por la comisión de faltas o delitos electorales establecidos en la presente Ley.

El artículo 238 de este mismo cuerpo legal, cuando especifica los actos y omisiones que constituyen delitos electorales, en ninguna de sus partes se refiere a la receptación de dinero de origen ilícito con fines de financiamiento de partidos políticos, y menos aún hace referencia a la probabilidad de injerencia de la delincuencia en los partidos políticos.

3. La responsabilidad penal de los gobernantes

Iniciamos esta sección recordando que los gobernantes, antes de serlo, fueron candidatos en representación de la sociedad a través de los

partidos políticos. Un tema de debate permanente es el que gira en torno a su responsabilidad. En primer lugar, son candidatos a la Presidencia, a la Vicepresidencia, a Senadores o Diputados que financian sus actividades electorales con recursos propios (mejor conocidos como aportes propios o cuotas de participación⁴²). En segundo lugar, tenemos los recursos provenientes del financiamiento público otorgados por los Estados. En tercer lugar, tenemos los aportes recibidos por la administración de sus partidos, ya sean de origen lícito o de origen ilícito. Durante las campañas electorales surgen los escándalos políticos respecto a las acusaciones mutuas entre candidatos y representantes de los mismos partidos que exigen a los gobernantes pasados y los de turno transparencia sobre las fuentes de financiamiento para los gastos electorales, considerando que sólo se trata de una exhibición (show) de escándalos políticos temporales cuyo alcance nunca va más allá del período electoral dispuesto por Ley y las regulaciones de los órganos electorales.

Lo intrincado se da cuando estos mismos candidatos llegan a ganar las elecciones y se convierten en gobernantes (Poder Ejecutivo) y representantes en el Poder Legislativo (Senadores y Diputados), pues les toca la difícil tarea de legislar sobre las observaciones en el financiamiento de partidos que ellos mismos lo hicieron durante la época de campañas preelectorales, lo que a menudo afecta a sus propios intereses. Tendría que ocurrir un escándalo de proporción mayor que afecte fuertemente al sistema de partidos, a los mismos partidos políticos y los políticos (persona física) para que propongan reformas al régimen electoral, pero siempre cuidando sus intereses, ya que en el futuro será la nueva norma legal (Ley) la que se aplicará en sus campañas electorales, estos escándalos tendrían que mover —nación e internacional— la

⁴² Esta idea sería la más apropiada en un Estado de derecho, dentro el concepto del Principio de equidad y transparencia.

imagen del país, como ser los vínculos de los miembros (persona física) del gobierno con el narcotráfico.

Para autores como Bustos Gisbert que se han abocado al estudio sobre la responsabilidad política del gobierno, “Anunciar que la responsabilidad política no es una noción con unos perfiles nítidos no resulta ninguna novedad. Especialmente, cuando su análisis se realiza desde una aproximación jurídica” (Bustos Gisbert 2001: 11), sosteniendo que la responsabilidad política parte de los instrumentos jurídicos normativos (tipificar y sancionar el delito) que el propio gobierno aprobaría en el Poder Legislativo y promulgaría en el Poder Ejecutivo durante su gestión, los que tendrían efectos marginales futuros cuando este partido político pase a ser oposición. Lamentablemente, los desencuentros y las rivalidades entre representantes en el Poder Legislativo los llevan a asumir riesgos personales cuando ya no sean parte del oficialismo, además de ser materia de debate y escándalos políticos en futuras elecciones.

4. El bien jurídico protegido por el Derecho Penal en el financiamiento de los partidos políticos

En términos generales, bien jurídico protegido es el “concepto que presenta particular importancia en el ámbito del Derecho Penal, porque cada uno de los delitos se entiende que atenta contra el bien que la legislación protege: vida, propiedad, familia, honestidad, honor, seguridad nacional, administración pública, etc. Pero, en la doctrina, existen profundas diferencias acerca de cuál sea el bien jurídico protegido frente a la comisión de los delitos o de algunos de ellos. Fuera de su aspecto penalístico, se debe entender que es un bien jurídico el que se encuentra amparado dentro de todos los aspectos del Derecho” (Ossorio 2002: 128).

Se asume aquí que todo lo incorporado en el Código Penal son conductas protegidas por el bien jurídico. Los orígenes del concepto de bien jurídico se remontan a 1934, momento en el cual Birnbaum introduce en la doctrina penal el concepto dogmático del bien jurídico, refiriéndose a los bienes que son efectivamente protegidos por el Derecho. Para Von Liszt, bajo la concepción material del bien jurídico, su origen reside en el interés de la vida existente antes del Derecho y surgido de las relaciones sociales, más propiamente al comportamiento de los individuos en sociedad. “Este objeto de protección ha sido expresado como una categoría dogmática en la *teoría del bien jurídico* que *Binding* introdujo a fines del siglo XIX, inspirado en *Birnbaum*. El bien jurídico aparece, por lo tanto, como un objeto que se protege mediante el deber que impone la norma y la amenaza de la pena por su infracción. Consecuentemente, el bien protegido es *conceptualmente* diverso de la norma. Con otras palabras: la vida humana, como bien jurídico, *no* se entendía como parte del concepto de la norma que prohíbe matar. *Es un concepto diverso*⁴³. Esta idea de la dogmática penal de *v. Liszt* responde claramente a una concepción de la *racionalidad instrumental*. Esta es, en realidad, la *idea de fin en el derecho penal (Jhering/Liszt)*” (Bacigalupo 2004: 22).

La concepción del bien jurídico es producto de un Estado social y democrático de derecho, y dada su vertiente social, requiere de una ulterior concreción de la esfera de actuación del Derecho Penal a la hora de tutelar intereses del Estado y de la sociedad.

El Derecho Penal tiene su razón de ser en un Estado social porque es el sistema que garantiza la protección de la sociedad a través de la tutela de los bienes jurídicos en su calidad de intereses fundamentales para el sistema social y por ello protegibles por el Derecho Penal.

⁴³ *v. Liszt*, *Strafrechtliche Vorträge und Aufsätze*, 1886. 223, dentro el texto de Bacigalupo, 2004, pág. 22.

Desde estos puntos de vista conceptuales, entendemos que para el funcionamiento del bien jurídico, las conductas deben encontrarse previamente tipificadas en el Código Penal, estableciendo los elementos básicos del delito en la acción, la tipicidad, la antijuridicidad, la imputabilidad y la culpabilidad, que son los componentes y características básicas del delito, los que no son independientes conducentes a la sanción penal.

Al no encontrarse específicamente tipificado el delito de “financiamiento irregular de los partidos políticos” con recursos financieros provenientes de otras actividades delictivas como son el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, entre otros delitos graves, nos encontramos ante un vacío legal no considerado delito electoral ni delito ordinario, estableciendo que este delito lesiona el bien jurídico con estas conductas relacionadas al financiamiento irregular de los partidos políticos.

El financiamiento irregular de los partidos políticos constituye un delito, conceptualmente muy próximo al lavado de dinero (blanqueo de capitales) y al financiamiento del terrorismo, ya que estos tres delitos (lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y financiamiento irregular de partidos políticos) tienen como vertiente otros delitos predicados, principalmente los asociados al narcotráfico y la corrupción. Entonces, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento irregular de los partidos políticos son delitos consecuencia, entendiéndose como delitos finales el proceso del lavado de dinero.

Considerando que los partidos forman parte de la administración del Estado a través de gobiernos electos, los bienes jurídicos protegidos son el propio Estado, la democracia, la sociedad, y los mismos partidos

políticos y sus candidatos, en consecuencia un todo constituido dentro del concepto de Estado en sus tres componentes genéricos “sociedad, gobierno y territorio”, el financiamiento de partidos políticos con recursos de origen ilícito implica que si el principal administrador (gobierno) se involucra con lo ilícito, sale del concepto de Estado de Derecho, socavando los pilares de la democracia y violentando la moral política en su gobernanza.

Al no encontrar teorías sobre el bien jurídico protegido específicamente sobre el delito de “financiamiento irregular de partidos políticos”, fundamentamos nuestro análisis teórico en los análisis del bien jurídico protegido al delito de lavado de dinero y relacionado a la necesidad de tipificar el delito en las líneas ya establecidas sobre los tipos penales del financiamiento al terrorismo, tipos penales que consideramos —conceptualmente— los más cercanos.

La Ley 10/2010 de 28 de abril de 2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo de España, establece en su artículo 1 que tiene “por objeto la protección de la integridad del sistema financiero y de otros sectores de actividad económica mediante el establecimiento de obligaciones de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo”, entendiéndose por blanqueo de capitales la “conversión o la transferencia de bienes; la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la localización, la disposición, el movimiento o la propiedad real de bienes o derechos sobre bienes; la adquisición, posesión o utilización de bienes, todos a sabiendas de que dichos bienes proceden de una actividad delictiva o de la participación en una actividad delictiva previa, con el propósito de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a personas que estén implicadas a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos”.

Asimismo, se entiende por bienes procedentes de una actividad delictiva a : “todo tipo de activos cuya adquisición o posesión tenga su origen en delitos, tanto materiales como inmateriales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, así como los documentos o instrumentos jurídicos con independencia de su forma, incluidas la electrónica o la digital, que acrediten la propiedad de dichos activos o un derecho sobre los mismos”, a la vez se entiende por “financiación del terrorismo el suministro, el depósito, la distribución o la recogida de fondos o bienes, por cualquier medio, de forma directa o indirecta, con la intención de utilizarlos o con el conocimiento de que serán utilizados, íntegramente o en parte”, conducta típicas que asociamos al financiamiento irregular de partidos políticos.

Los conceptos anteriores son típicos de las conductas de los financiadores de los partidos políticos con bienes o dinero proveniente de otras actividades ilícitas o delitos predicados, dado que el blanqueo de capitales “vulnera una serie de intereses vitales para la sociedad, por lo que han argumentado que se trata de un delito pluriofensivo”⁴⁴ (Fernández 2014: 170), porque vulnera diversos bienes jurídicos.

En el contexto internacional son varias las organizaciones internacionales que se encargan de estudiar el delito de blanqueo de capitales, proponer normas de protección, detección y sanción, principalmente porque el narcotráfico afecta a la sociedad y produce grandes cantidades de dinero ilícito que circula por el sistema financiero internacional con el objeto de hacer desaparecer su origen ilícito. En este entendido, el narcotráfico corrompe la economía de los Estados al introducir dinero ilícito no programado en los presupuestos de los Estados, distorsionando el mercado de consumo y facilitando capitales a empresas y partidos políticos, estos últimos con el objeto de obtener

⁴⁴ En la nota 540 se refiere a varios autores, de cuya lectura concluye que el blanqueo de capitales es un delito pluriofensivo.

favores y protección política de los gobiernos a quienes financian, y hasta la promoción o introducción de candidatos vinculados al narcotráfico —el ejemplo más cercano es el de Pablo Escobar Gaviria, en Colombia— entre partidos políticos, participación preelectoral y financiamiento irregular de partidos políticos, concluyendo que este delito es “plurilateral” que el proceso de blanqueo de capitales involucra a varios Estados y sistemas comerciales y políticos.

En el orden socioeconómico, el blanqueo de capitales no afecta a un bien concreto y fácil de definir, sino una “pluralidad de bienes de naturaleza colectiva o supraindividual que constituyen las concretas materializaciones del mismo” (Palma 2005: 669). Las conductas de blanqueo de capitales tienen sus consecuencias de seguridad y desarrollo de todo el Estado que se ven lesionadas por la introducción en la corriente del mercado de bienes y capitales dineros procedentes de actividades ilícitas, generalmente en grandes cantidades que evitan los controles legales de la circulación de bienes y capitales que causan perjuicios al comercio legal (ordinario) interno de los Estados. Los blanqueadores de capitales utilizan los avances de la tecnología informática y del sistema financiero, así como la frecuencia de la intervención de poderosas organizaciones dedicadas al blanqueo que se observa la peligrosidad de dichas conductas, por lo que el blanqueo se aproxima más a la receptación en cuanto puede generar una forma de enriquecimiento ilícito por el agente que realiza los actos de blanqueo por el simple hecho que los delincuentes del delito predicado pasan la responsabilidad de blanqueo a terceras personas especialistas a quienes les pagan una comisión ilícita que da paso al enriquecimiento ilícito que “Los especialistas del blanqueo de dinero venden servicios de alta calidad, contactos, su experiencia y su conocimiento de los movimientos de dinero, por intermedio de la tecnología electrónica más avanzada, a cualquier traficante o delincuente que esté dispuesto a pagarles sus

elevadas comisiones. Esta práctica sigue dificultando la labor de vigilancia, especialmente al mezclarse los fondos ilícitos con fondos lícitos de muchas fuentes, y dispersarse el dinero por todo el mundo, lejos del lugar donde se cometió el delito de donde proviene” (ONU, ODCCP 1998: 39).

El delito predicado que origina los bienes y capitales ilícitos es de naturaleza diferente al delito de blanqueo, ya que este ingresa en el grupo de delitos patrimoniales por tratarse de dinero y bienes. Básicamente nos referimos al delito predicado como al narcotráfico y la corrupción, dando lugar a la teoría de que el bien jurídico protegido en el blanqueo es el mismo que el lesionado en cada caso por el delito predicado. Es la llamada teoría del mantenimiento, la cual pretende ver la sanción al delito de blanqueo como una culminación o agotamiento de la intervención penal sobre el delito predicado. En este sentido, se dice que si el delito predicado es un delito de narcotráfico, el blanqueo sería también un delito contra la salud pública y se enmarcaría dentro de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, la dimensión socioeconómica del blanqueo, su sistemática y su coordinación con la normativa internacional no permiten mantener esta interpretación, debiendo separarse claramente ambos delitos, el predicado y el de blanqueo. Es necesario reconocer que el tipo penal de blanqueo de capitales es impreciso e ilimitado, ya que entendemos que debe ser tratado como un delito autónomo al delito predicado, así expresa la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA) que “Una de las cuestiones centrales a tomar en consideración para valorar en la formación de leyes penales que pretendan penalizar el lavado de activos está relacionada con las similitudes y diferencias entre el delito de lavado de dinero y el encubrimiento. Es importante considerar si el delito de lavado es un delito independiente que puede ser diferenciado del encubrimiento. De ser así, el autor del delito previo puede ser considerado

autor del crimen de blanqueo de dinero y, por ende posible de ser penado en concurso con el delito precedente. Para comprender el delito de lavado de activos hay que valorar que en los instrumentos jurídicos internacionales una de las hipótesis de conducta del delincuente incurso en dicho delito puede coincidir con la del tipo penal del encubrimiento (en sus formas de favorecimiento real, personal o receptación); es decir, el lavado puede verse como una forma de encubrimiento calificado. El origen de la confusión entre ambos delitos surge por cuanto en las tipologías que se utilizan para describir la conducta de lavar activos se emplean verbos usados a su vez en el delito de encubrimiento como ser encubrir y ocultar. Asimismo en situaciones en que se penaliza en el lavado el convertir o transferir como acciones típicas también se requiere usualmente que dichas acciones tengan como finalidad el encubrir u ocultar el origen ilícito del bien.

Asimismo es importante valorar si es necesario y mediante qué tipo de procedimiento probatorio comprobar la comisión de un delito previo para corroborar la comisión del delito de lavado, o bien si a consecuencia del concepto de autonomía del delito de blanqueo de dinero es posible sostener que el crimen es independiente del delito predicado, pudiendo inferirse a partir de prueba circunstancial e indiciaria que hay un supuesto de lavado y que los fondos provienen de actividades que constituyen el delito predicado sin resultar necesario su acreditación previa” (CICAD/OEA s/año: 7).

Además, aparte de la lesión ocasionada al orden socioeconómico de los Estados, las conductas de blanqueo representan una dimensión de ocultación de los delitos que dan origen a los bienes. Por eso, en el Derecho Penal se relaciona el blanqueo con una forma especial de encubrimiento y se la ha señalado en la administración de Justicia como el bien jurídico protegido, única o conjuntamente con otros; no sólo por

cuanto dificulta la persecución de los delitos que dan origen a los bienes y capitales ilícitos, sino también cuando se impide que las medidas o sanciones ya impuestas se puedan llevar a cabo, por ejemplo, medidas de comiso, imposible de hacer cumplir cuando las ganancias del delito se han desvinculado de los responsables del delito predicado⁴⁵.

Como un efecto añadido a la lesividad del blanqueo en los órdenes anteriores, el Tribunal Supremo de España no ha dejado de señalar también “el estímulo que constituye el aprovechamiento de las ganancias de procedencia ilícita de cara a la comisión de nuevos delitos” (Sentencia 241/2001 del Tribunal Supremo de España, Sala 2, de 18 de diciembre de 2001).

De igual forma, la frecuente intervención en el blanqueo de empresas, sociedades tapadera y organizaciones criminales añaden un aspecto más a la peligrosidad de estas conductas y al favorecimiento del crimen organizado. No obstante, entre todos estos aspectos pluriofensivos del blanqueo de capitales, resalta su dimensión socioeconómica; como se ha señalado anteriormente, el blanqueo de capitales lesiona principalmente la circulación de capitales y el mercado financiero, dentro de las coordenadas de legalidad, orden y libre competencia. En este aspecto es donde el blanqueo de capitales cobra independencia dentro del Código Penal y de la legislación comparada respecto de otras conductas similares.

Partiendo de los conceptos de que el delito de blanqueo de capitales es pluriofensivo, asociado al principio de lesividad, su

⁴⁵ Entre los autores que siguen esta postura cabe citar a Faraldo Cabana “Aspectos básicos del delito de blanqueo en el Código penal de 1995”, en *Estudios penales y criminológicos*, XXI, Santiago de Compostela, 1998; Palma Herrera, en *Comentarios al Código penal.... Cit.*, págs. 672 y 673 y Vidales Rodríguez, *Los delitos de receptación y legitimación de capitales en el Código penal de 1995*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

tratamiento como delito autónomo se relaciona básicamente con la carga de la prueba vinculada al delito predicado: “La cuestión de la autonomía del delito de lavado se relaciona entonces con la carga de la prueba del delito anterior y de esta forma es importante establecer cuáles son los requisitos que resultan necesarios considerar probados en un juicio criminal para tener por acreditada esta circunstancia” (CICAD/OEA s/año: 53), otorgando absoluta legalidad y licitud de la prueba a los informes de las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) basados en los Reportes de Operación Sospechosa (ROS) que las entidades del sistema financiero emiten, informes de la UIF que son remitidos a la fiscalía para su tratamiento penal.

La carga de la prueba recae en la persona denunciada e investigada, quien debe probar el origen de sus bienes y capitales observados, y cómo los ha obtenido. Es importante considerar que el delito de blanqueo de capitales no es un delito tradicional y que es la forma que tiene la delincuencia organizada para financiar sus actividades ilícitas en el ámbito transnacional. A partir de las enormes e incalculables sumas de dinero que maneja la delincuencia internacional, estos ocasionan un daño continuo a la economía de los Estados y a la comunidad internacional. A esto debe sumarse el hecho de que el dinero que lavan la delincuencia organizada les permite lograr impunidad y sobornar a funcionarios públicos. Se ha dicho por eso que este tipo de delitos constituyen delitos de lesa humanidad, al poner en riesgo las instituciones democráticas y la estabilidad de los Estados.

5. La imprudencia y el delito ocasional en la recepción de financiamiento de origen ilícito

Siguiendo el criterio de Roxin (1997: 996), los delitos imprudentes sólo son punibles cuando la ley conmina expresamente con pena la

actuación imprudente (artículo 12 del Código Penal español), que relacionado con los delitos contra la seguridad colectiva, en este caso los referidos al financiamiento ilícito de partidos políticos, los jefes, administradores y candidatos incurren en delitos imprudentes y ocasionales por decepcionar dineros de origen ilícito vinculados a delitos predicados mucho más graves como ser el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero.

Las conductas de los receptores de dinero de origen ilícito con fines de financiamiento de partidos políticos se adecuan —*básicamente*— a los delitos imprudentes por inobservancia a normas legales de control y prevención de delitos económicos que, considerando que no estuvieran informados sobre el origen de estos dineros, estos se convierten en sujetos ocasionales del delito.

En la historia del derecho penal a través de las escuelas penales y sus representantes, siguiendo las teorías de Lombroso, sostiene que el delincuente ocasional es “un delincuente primario, poco o nada peligroso, generalmente exento de defectos psicológicos, pero susceptible de convertirse en habituales” (Quisbert 2008: 71), que no tiene frenos inhibitorios y que esta clase de delincuentes no pueden refrenar sus impulsos, de esta manera los receptores del dinero de los partidos políticos, ante la necesidad de los grandes gastos de campañas preelectorales y poder cubrir estos, no se inhiben en recepcionar estos dineros en calidad de donaciones o aportes del sector privado como apoyo al partido político y sus candidatos. Es una práctica por demás ligera, ausente de control y en una mayoría desconocimiento del origen de estos dineros llevado por las circunstancias de necesidades para financiar las campañas preelectorales de sus partidos políticos “dentro de este tipo de delincuente están el pseudocriminal (Es ocasional, no es un criminal, las circunstancias hacen que cometa el delito) y el criminaloide

(Persona que está empezando a delinquir por sugestión del ambiente)” (Quisbert 2008: 71), más cercano al tipo de delincuente pseudocriminal asociado a la culpabilidad que “en términos generales, puede decirse que actúa con culpa quien causa un daño sin propósito de hacerlo, pero obrando con imprudencia o negligencia” y que en definición de Ferri, recogida por Di Tulio, el delincuente ocasional es aquel que, sin presentar tendencia nativa al delito, cae más bien por el incentivo de ofertas tentadoras para las condiciones personales y por el ambiente externo, físico y social (Ossorio 2002: 259, 291 y 292).

Resultaría más sencillo para el delincuente ocasional suscribir su autoría a la imprudencia, ya que es una de las formas de delito más blandos en materia penal, su castigo (sanción) por lo general está asociado a la inobservancia de las normas legales que regulan las conductas, en concreto la sanción no es con reclusión carcelaria pero, al asociar con el origen ilícito de delitos predicados como el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero, si el autor conociese este origen, de forma automática toma la figura del delito de receptación y hasta encubrimiento a la delincuencia, en consecuencia queda una tarea por demás de difícil para que las autoridades de la Ley (Fiscales) puedan probar esta estrecha relación entre la observancia o a sabiendas (el conocer) el origen ilícito del dinero, corre una línea muy fina que por su parte se torna difícil conseguir o producir las pruebas materiales (documentos y testigos) para vincular a una persona receptor de los dineros con los delincuentes predicados, por lo que queda tratar la producción de pruebas en el área del Derecho Penal Económico, para cuyo cometido realizar estudios especializados dentro los denominado Auditoría Forense Económico — Financiera, materia que en el contexto internacional se encuentra evolucionando, y que su tendencia es hacia la regulación y autorregulación de la administración financiera de los partidos políticos, para ese cometido estandarizar modelos contables que

permitan un control posterior a través de auditorías financieras y operativas, hasta una rendición de cuentas con transparencia.

Por su parte, el estudio científico de los delitos imprudentes que fueron desentendidos, hoy toman relieve como “subrayó Burgstaller ya en 1974 que ya no se podía sostener la tesis repetida una y otra vez de que la penetración científica de los delitos imprudentes sería aún muy insuficiente; asimismo Schünemann puso de relieve un año después que los delitos imprudentes habrían pasado de ser hijastros a ser hijos predilectos de la dogmática jurídico penal. No obstante, la intensidad de los esfuerzos científicos en la formación de conceptos, en la ordenación sistemática y en los resultados prácticos no ha producido aún tanto consenso y claridad como en la dogmática del delito doloso. Sin embargo, la ‘nueva imagen’ de la imprudencia que se va a trazar se puede considerar hoy afianzada en sus rasgos fundamentales (Roxin 1997: 997), destacando que la imprudencia constituye uno de los elementos característicos de la responsabilidad, “incurriéndose en ella por acción o por omisión, si bien la omisión parece ajustarse mejor a la negligencia, que es otro de los elementos de la culpa (v.). En consecuencia, quien cometa un delito por imprudencia incurrirá en una responsabilidad penal y en la obligación de reparar el daño causado” (Ossorio 2002: 494 y 495) que difícilmente la Ley Penal sancionara a un partido político en su calidad de persona jurídica o a sus jefes, administradores o candidatos en calidad de personas naturales por la deficiencia de pruebas materiales para su juzgamiento. De ahí nacen los escándalos mediáticos que sólo quedan en denuncias y contradenuncias en temporadas próximas a las elecciones, refiriéndonos a las épocas preelectorales en los que los candidatos con el objeto de desgastar al opositor y sus propuestas electorales de gobernanza, estas denuncias traducidas en escándalos están dirigidas a la masa votante en procura de conseguir el tan preciado voto electivo; lo púnico que tratan de expresar es pretender que la

población rechace al opositor haciéndolo ver como corruptos y hasta vinculados con el narcotráfico que, como sostengo, sólo son actos escandalosos en épocas preelectorales que al concluir las mismas todo queda en simples escándalos sin que media denuncia alguna ante las autoridades de la Ley de parte del denunciante (candidato) sobre algún delito relacionado al financiamiento de partidos políticos.

6. La necesidad de tipificar el delito de financiamiento de partidos políticos con dineros provenientes de otras actividades delictivas (delitos predicados)

El tipificar el delito de financiamiento de partidos políticos con dineros provenientes de otras actividades delictivas (origen ilícito) es sólo una necesidad interna de los Estados democráticos, aunque los recursos de los cuales provengan, sean por ejemplo provenientes del narcotráfico, que tiene su propia norma legal especial interna. En materia internacional muy poco se ha avanzado en materia de este delito específico, el “financiamiento de partidos políticos” principalmente con dineros de origen ilícito.

Al contrario de los delitos que afectan a la sociedad y a las instituciones económicas de un Estado, de los delitos que afectan a varios Estados se encargan los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) o la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos de orden regional multilateral. De manera similar, en el caso de delitos de blanqueo de capitales, delito que afecta a dos o más Estados, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) se encarga de emitir recomendaciones como son las 40 Recomendaciones contra el blanqueo de capitales y el financiamiento al terrorismo; de ahí que en la UE, la Comisión Europea trabaja en que “la adopción de medidas de Derecho Penal de la UE, según la Comisión, podría contribuir a garantizar que los delincuentes no se aprovechen de

las lagunas de punición y las diferencias entre los distintos sistemas jurídicos de los países, tanto en la consideración de una conducta como infracción penal o administrativa, como en la sanción con la que se castiga. A través de la legislación de la UE en materia penal, se impediría la existencia de refugios seguros” (Aguado 2013: 3).

En el capítulo II exponemos la reacción internacional respecto a la democracia y el Derecho Penal que se encargan de realizar estudios para mejorar la democracia, pero no así de regular el financiamiento de los partidos políticos con recursos de origen ilícito y que estas regulaciones sean incorporadas obligatoriamente en las legislaciones penales y administrativas de los Estados miembros. Este un vacío legal, falta de preocupación o están a la espera de un hecho que sacuda a la sociedad y a la economía internacional; ponemos como ejemplo los atentados terroristas de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América, el de marzo 2004 en España, el ocurrido en junio 2005 en Inglaterra o tantos otros de más reciente factura en otras capitales europeas. Sobre todo el ocurrido en septiembre de 2001 en los Estados Unidos de América sacudió a la comunidad internacional, dando lugar a una preocupación por regular internacionalmente el financiamiento al terrorismo con una drasticidad inconmensurable, convirtiéndolo en un problema mundial.

Siguiendo la línea de los conceptos del financiamiento al terrorismo, asociados al financiamiento de partidos políticos, al igual que cualquier empresa, Blanco Cordero (2009) sostiene que “evidentemente el dinero que precisan depende de las necesidades de la organización, que pueden ser de dos tipos: necesidades operativas y necesidades organizativas: “Las *necesidades operativas* comprenden los gastos de planificación y ejecución de los ataques terroristas. Aunque difícil de estimar, parece que sólo una pequeña parte del presupuesto de la organización se destina a la comisión de los actos terroristas. La idea inicial se confirma aquí, pues son pocos los fondos que precisa la

organización para cubrir estas necesidades operativas. Las *necesidades organizativas* son las que más recursos necesitan. Entre ellas se puede aludir a las consistentes en la adquisición de armas y municiones, el mantenimiento de la infraestructura de la organización (logística y recursos humanos), etc.” (*ibíd.*).

Las fuentes de financiación destinadas a satisfacer estas necesidades presentan la particularidad de ser tanto legales como ilegales⁴⁶. Entre las *ilegales* destacan las actividades delictivas tales como el secuestro, la extorsión en forma de solicitud de impuestos revolucionarios, el tráfico de piedras preciosas, los fraudes, los robos, el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos, etc. Entre las *legales* ha sido tradicional en algunos grupos terroristas la aportación voluntaria de fondos por parte de simpatizantes, la llamada realizada en nombre de instituciones caritativas o de ayuda a grupos desfavorecidos, o la creación de empresas de todo tipo que sirven para financiar a la organización (véase Blanco Cordero 2009: 35).

6.1 Elementos del delito de financiamiento irregular de partidos políticos

La penalización de estas conductas debe abordarse desde el enfoque del Derecho Penal objetivo, subjetivo, descriptivo y normativo, entendiéndose que el Derecho Penal objetivo es el conjunto de normas jurídicas, establecidas por el Estado, que determinan los delitos y las penas; el Derecho Penal subjetivo es “el *jus puniendi*”, es decir el derecho de castigar, que es el derecho del Estado conminar la ejecución de los delitos con penas; y con el Derecho Penal descriptivo y normativo intentan reglamentar o normar la conducta para que se adecue a los fines

⁴⁶ Ampliamente sobre la financiación del terrorismo de al-Qaida, Andrea Giménez-Salinas, “Las finanzas del terrorismo de al-Qaida: una lucha desenfocada”, *Athena Intelligence Journal*, Vol. 2, Nº 4 / Octubre - Diciembre, 2007.

perseguidos por el Estado de derecho. Por ello es que sólo en la norma se halla la definición de la conducta correcta y en su caso legal (Miguel Harb 1998: 9, 10 y 13, y Muñoz Conde 2004: 33).

El deber jurídico, visto desde la obligación de cumplimiento que deben adoptar los seres humanos en su comportamiento, “no es otra cosa que la misma norma jurídica considerada desde el punto vista de la conducta que prescribe a un individuo determinado. Es la norma en su relación con el individuo al cual prescribe la conducta, vinculando una sanción a la conducta contraria. El deber es, pues, la norma jurídica individualizada, y por este hecho no tiene ninguna relación con la noción de deber moral. Un individuo está jurídicamente obligado a adoptar una conducta determinada en la medida en que una norma jurídica hace de la conducta contraria la condición de un acto de coacción llamado sanción” (Kelsen 2008: 120 y 121).

Ante la presencia de la antijuridicidad en la conducta de un individuo, lo que el Derecho Penal persigue es la sanción, impuesta en la pena y la condena. La pena es el “castigo impuesto por autoridad legítima, especialmente de índole judicial, a quien ha cometido un delito o falta. Mezger dice que, en sentido estricto, es “la imposición de un mal proporcionado al hecho”; es decir, una “retribución” por el mal que ha sido cometido. Y en sentido auténtico, la pena es la que “corresponde, aun en lo que respecta al contenido, al hecho cometido”, debiendo existir entre la pena y el hecho “una equiparación valorativa (equiparación desvalorativa)” (Ossorio 2002: 733); y la condena es la “Decisión judicial por la cual se obliga a una de las partes en juicio a satisfacer las pretensiones de la otra, sea en todo o en parte. Según Couture, es la “determinación judicial de la conducta debida por un litigante al que se impone la obligación de dar, hacer u omitir algo, bajo amenaza implícita y eventual de coacción”. En materia penal, decisión judicial represiva que

individualiza una pena contra el autor de una infracción o delito” (Ossorio 2002: 207); en tanto la sanción penal es “la amenaza legal de un mal por la comisión u omisión de ciertos actos o por la infracción de determinados preceptos” (Ossorio 2002: 899).

6.1.1 Elementos objetivos

Son aquellos elementos susceptibles de ser apreciados por el simple conocimiento y cuya función es describir la conducta o el hecho puede ser materia de responsabilidad penal.

Dentro de este elemento, se cita un primer término a la conducta, hecho atribuido al ser humano como el autor del tipo penal, más debe decirse que en ocasiones el tipo exige la concurrencia de estados, referencias y procesos conectados a la conducta humana, en cuyo caso constituyen modalidades de la misma. Así tenemos como elementos objetivos de tipo al sujeto activo, al sujeto pasivo, a las referencias temporales y espaciales, a los medios de comisión, y al objeto material.

Para que estos elementos objetivos cumplan su objeto, la conducta humana debe producir un resultado externo que lesione el bien jurídico protegido.

En el caso del financiamiento irregular de partidos políticos nos encontramos frente a dos delitos de resultados, por una parte el delito predicado que produjo el dinero ilícito, como ser el narcotráfico o la corrupción que tienen como resultado la afectación a la sociedad y la economía del Estado. Por otra parte, un segundo resultado se produce al ser ingresado ese dinero ilícito en la administración de los partidos políticos, dándose una distorsión en las finanzas partidarias, otorgando ventajas económicas al partido político receptor contra otros partidos

políticos que no receptaron recursos financieros de origen ilícito, de tal forma que afecta íntegramente al sistema político y a los mismos partidos opositores, de ahí que se producen escándalos políticos con denuncias y contradenuncias.

6.1.2 Elementos subjetivos

Son aquellos elementos que forman parte de la descripción legal, refiriéndose al motivo y al fin de la conducta descrita.

Lo básico de este elemento es la “voluntad” para cometer el delito (dolo), o la “imprudencia” con el fin de obtener algún beneficio, que desde el punto de vista de los partidos políticos es el obtener financiamiento sin que sus dirigentes, jefes o administradores observen las normas legales y la procedencia del dinero, incurriendo en delitos, básicamente en receptación y/o complicidad, por no decir en el blanqueo de capitales.

Los sujetos intervinientes son: el sujeto activo, es decir el que financia con recursos de dudosa procedencia; su sujeto pasivo es el dirigente, jefe o administrador del partido político que recepta que a la vez puede convertirse en víctima si desconoce el origen de estos recursos, pero si a sabiendas receptan, incurren en delito de receptación y/o complicidad del delito predicado. Partiendo de este análisis podemos afirmar que el objeto del financiamiento irregular de partidos políticos con dineros de origen ilícito afecta a los bienes jurídicos protegidos en un todo como es al propio Estado, a la democracia, a la sociedad y a los mismos partidos políticos y sus candidatos. Básicamente degenera la competencia electoral, y en consecuencia desvirtúa la democracia porque el partido que disponga de mayor cantidad de recursos financieros será el que mayor propaganda difunda, y su gasto electoral también sería mejor.

Con los gastos electorales se consolida el financiamiento irregular de los partidos políticos, tendente a un delito de resultado mixto.

En ocasiones, estos elementos son determinantes para calificar una conducta, pero no siempre es el mismo narcotraficante o agente corrupto el que toma contacto con los dirigentes, jefes o administradores de los partidos políticos, sino que lo hace a través de terceras personas, por ejemplo empresas que, con el objeto de obtener algún beneficio futuro, financian con dinero, bienes u otra forma de colaboración, sobre todo con material de propaganda electoral. La conducta que de otra manera sería ilícita, es el supuesto del elemento subjetivo que se encuentra ligado a la antijuridicidad.

Los elementos subjetivos pueden en algunos casos encontrarse vinculados con la culpabilidad, de suerte que constituye un dolo específico exigido por el tipo penal si dentro de la norma objetiva se encuentran términos como la intención o a sabiendas, haciendo referencia al motivo, objeto o intención del autor. Si bien el delito culposos se da por inobservancia, la receptación y el encubrimiento son dos tipos penales que se adecuan a la conducta del financiamiento irregular de partidos políticos con recursos de dudosa procedencia.

6.1.3 Elementos descriptivos y normativos

En la descripción de una conducta en la Ley, esto es en el tipo, se emplean elementos de lenguaje que pueden ser descriptivos y normativos. Entendemos por elemento descriptivo aquel término legal cuyo contenido viene determinado por el sentido que el uso del lenguaje da a la expresión. Se trata de realidades perceptibles por los sentidos, a los que el lenguaje se refiere con expresiones comunes. Mezger los

define como "determinados estados y procesos corporales y anímicos que deben ser comprobados caso por caso por el juez cognoscitivamente"⁴⁷.

Por elemento normativo entendemos aquel término legal que exige una valoración, una decisión sobre su contenido. Siguiendo a Mezger, cabe decir que "los elementos normativos se refieren a aquellos datos que no pueden ser representados e imaginados sin presuponer lógicamente una norma. Se trata de presupuestos del injusto típico que sólo pueden ser determinados mediante una especial valoración de la situación del hecho"⁴⁸.

Para incorporar el en el Código Penal el tipo penal de "financiamiento irregular de partidos políticos" con recursos de origen ilícito como ser el narcotráfico o la corrupción, se requiere considerar elementos descriptivos como la fuente de los recursos refiriéndonos al delito predicado en su calidad de sujeto activo primario, el sujeto pasivo (que serían los dirigentes, jefes, administradores y/o candidatos de los partidos políticos), pero lo más importante es considerar la lesión al bien jurídico protegido que es la democracia en un todo referido a la administración del Estado que, si se lesiona las bases fundamentales de la democracia, se lesiona toda la gestión de gobierno a través del partido político que gane las elecciones. Nos referimos a un gobierno en una narco democracia y corrupto desde sus inicios preelectorales, lo que exige un concepto y una valoración que el juez haga de los hechos presentados. Estos elementos, los normativos, derivan de valoraciones jurídicas sobre la lesión al bien jurídico, pero también sociales por la

⁴⁷ Materiales docentes para la asignatura, "El sistema español: los delitos", Enero de 2012, Universidad de Navarra, Área de Derecho penal.
<http://www.unav.es/penal/crimina/topicos/elementosdescriptivosynormativosdelostipos.html>, 10/01/2015.

⁴⁸ *Id*, anterior.

gravedad de las consecuencias a la administración del Estado, la sociedad y la economía.

Siguiendo la corriente del tipo objetivo del delito de financiación del terrorismo definido en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 de la ONU, el financiamiento irregular de partidos políticos contiene semejanzas en el tipo penal que está integrado por los siguientes elementos. La conducta por sancionar consiste, a nivel genérico, en la “financiación”, que se define de manera muy amplia como la provisión o recolección de fondos. Expresamente castiga el Convenio a quien “por el medio que fuere, directa o indirectamente, ilícita y deliberadamente, provea o recolecte fondos” (artículo 2, inciso 1). Esta provisión o recolección puede hacerse por cualquier medio, incluso de forma indirecta. La Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1373 (de 2001) utiliza el término recaudación en lugar del de recolección, que entiendo al término recolección como más apropiado, aunque ambos vienen a ser sinónimos.

En España, en 2014, ya se afirmaba que “todo apunta a que la reforma del Código Penal que está tramitando el Congreso de los Diputados va a conllevar, entre otras cosas, la creación del delito de financiación ilegal de los partidos políticos. A lo largo de los últimos años hemos asistido con indignación a demasiadas tramas y corruptelas de financiación ilegal dentro de la política”⁴⁹ (Mateu 2014) que se materializó con la Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo de 2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la

⁴⁹ La financiación ilegal de partidos políticos, el nuevo “delito”, www.legal-steps.com 02/12/2014.

Ley Orgánica 2/1992, de 12 de mayo, del tribunal de Cuentas, problema que presentan todos los Estados del mundo, ya que dentro del Derecho Electoral sólo se encargaron de crear barreras de entrada de dineros de origen ilícito para el financiamiento de partidos políticos. En esta época sí es un problema tan grande como el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo, porque este financiamiento daña y socava las estructuras fundamentales de la democracia, y si los partidos políticos están vinculados a organizaciones criminales, la democracia de ese Estado es corrupta y débil ante la delincuencia organizada.

Aprovechamos la claridad con que el abogado Mateu (2014) expone en su artículo respecto a la necesidad de penalizar el financiamiento ilegal de partidos políticos en España, citando que “En la vigente legislación española, al igual que ocurre en la europea, no existe un delito específico y tipificado como tal de financiación ilegal de partidos políticos. Como bien apunta la fiscal María Jesús Moya Martínez, estas conductas podrían castigarse de manera indirecta a través de la Ley Orgánica Electoral General que, a través de los artículos 149 y 150, permite condenar a aquellos que adulteren las cuentas de sus partidos para conseguir subvenciones electorales o se apropien de manera indebida de ese dinero. Sin embargo, dadas las actuales circunstancias de la política española, se palpa la necesidad de definir un tipo penal concreto para estos actos delictivos”.

La exigencia de una tipificación de tal naturaleza llevó por fin al legislador español a aprobar, mediante la amplia reforma al Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, los nuevos artículos 304 bis y 304 ter, en el marco de un nuevo Título XIII bis bajo la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”. Con ello se pretende dar respuesta penal a la necesidad de una adecuada rendición

de cuentas, que se basa en una más eficiente fiscalización por los órganos electorales a los partidos políticos, afectando a aquellas personas que acepten y reciban donaciones ilegales o que participen en organizaciones cuyo principal objeto sea el de financiar ilegalmente a un partido político.

La nueva normativa establece penas que oscilan entre los seis meses y cuatro años de cárcel y una multa del triplo al quíntuplo del valor recibido en concepto de '*donación ilegal*' (artículo 304 bis). Estas penas caerán tanto sobre las personas —físicas o jurídicas— que realicen las donaciones como para las que las reciban. También se prevé una pena de prisión de uno a cinco años para quienes participen en entidades u organismos cuya finalidad sea la de financiar ilegalmente a los partidos políticos (artículo 304 ter).

Esta fue la propuesta de sanción proyectada por el Gobierno y la que finalmente se aprobó en el Parlamento. Es lamentable que el traslado del Proyecto a la Ley Orgánica se reiterara también en lo que se refiere al tratamiento de los propios partidos en tanto que personas jurídicas. En efecto, no se prevé su responsabilidad criminal, como exigiría el artículo 31 bis del propio Código Penal, regulador de las bases sobre las que se sustancia la responsabilidad penal de las corporaciones. Como ya señaló Mateu "los partidos políticos '*mayoritarios*' han optado por dejar fuera de la responsabilidad penal a las formaciones políticas que se vean envueltas en este tipo de tramas delictivas. Es decir, el Código Penal sólo podrá castigar a las personas, físicas o jurídicas, que participen en el delito; pero el partido político implicado no sufrirá consecuencias penales, limitándose su responsabilidad al ámbito civil; es decir, a devolver el dinero percibido ilegalmente. Por tanto, parece que, en esta lucha contra la corrupción, vamos a echar en falta medidas penales contra el propio partido político, como podrían ser sanciones económicas, suspensión de

actividad o la propia disolución —temporal o definitiva— de la organización”

Se limita la sanción sólo a la persona natural, sin mayor perjuicio para la persona jurídica que son los partidos políticos, que “las citadas consecuencias penales serán incrementadas en dos a cuatro años de prisión para los casos en los que los responsables de las formaciones políticas falseen las cuentas anuales o cualquier documento que refleje la “situación económica-financiera-patrimonial, para negar, impedir u obstruir el control externo de la misma”.

Se refiere a las agravantes, pero observa el nacimiento de un tipo penal de falsedad material e ideológica, más el uso de instrumento falsificado de las cuentas registradas en la contabilidad de los partidos políticos, tipos penales que suponen la responsabilidad de los administradores de los partidos políticos que “en este sentido, también se está barajando la posibilidad de castigar de manera específica a aquellas personas que hayan encubierto a los autores de estos delitos o les hayan ayudado a eludir las investigaciones judiciales”.

En la actualidad, el Derecho Penal español cuenta con las herramientas indispensables para poder luchar de una manera directa contra este tipo de corrupción. Con ello, evitaremos situaciones como la que tuvo que afrontar el Tribunal Supremo en la sentencia de 28 de octubre de 1997, el famoso caso Filesa. En su redacción, el tribunal hizo hincapié en la imposibilidad de castigar a un partido político por financiación ilegal y, muy a su pesar, la obligación del juzgador de dejar impune a la organización. Asimismo, en el caso Pallerols, para poder castigar los hechos llevados a cabo, el tribunal tuvo que conectar la financiación ilegal con la administración indebida y, de esta manera, pudo condenar al partido político implicado como responsable civil y obligado a devolver el dinero defraudado.

El autor expone un par de ejemplos que se catalogan dentro de los escándalos políticos y económicos “con las reformas apuntadas [ya adoptadas] en este artículo, dotaremos a nuestro Derecho Penal de mecanismos útiles y evitaremos situaciones como las ahora descritas. Una transparente financiación de los partidos políticos es un paso más hacia una sociedad mejor y una democracia sólida y efectiva”.

Como ya mencionamos, nuestro análisis y exposición se basan en las tipologías del blanqueo de capitales y las tipologías sobre el financiamiento al terrorismo, tomando como punto de partida los delitos predicados ya expuestos, tendente a la necesidad de penalizar el delito de financiamiento irregular de partidos políticos.

7. La producción de pruebas

Los mayores retos en la lucha contra los delitos económico — financieros, en este espacio lo relacionado con el financiamiento ilícito de partidos políticos es justamente, al igual que en la lucha contra el lavado de dinero o la corrupción, es la producción las pruebas que dentro el Derecho Procesal Penal no es suficiente con las atribuciones y funciones que se otorgan a los Fiscales y Policías (Autoridades de la Ley). Desde el punto de vista del Banco Mundial y de las Naciones Unidas, “un caso de confiscación de activos es probar que los mismos están relacionados con actividades delictivas (decomiso basado en la propiedad) o probar que los activos son un beneficio derivado de un delito cometido por el objetivo (decomiso basado en el valor). Para probar esta relación (también conocida como «nexo» o «rastros del papel»), los profesionales deben identificar y rastrear los activos o «seguir el dinero» hasta que el vínculo con el delito quede probado o la localización de los activos quede determinada” (Brun, Gray, Scott, y Stephenson 2011: 53).

La prueba es “todo elemento que de cuya naturaleza nos valemos para inferir algún suceso en particular, con la finalidad cognoscitiva; y respecto a su importancia procesal llamaremos prueba a todo aquello que en el procedimiento, representa el esfuerzo por incorporar los rastros o señales que conducen al conocimiento probable de su objeto” (Maier 1996: 859).

Los principios procesales penales probatorios, constituyen reglas básicas de conducta para su validez que si bien los mismos son comunes al proceso general, su aplicación debe desplegarse respecto a su objeto, es decir, respecto a la prueba; así tenemos:

7.1 Principio de investigación o verdad material

El mismo que tendría diferentes connotaciones, pues a decir de Roxin, este principio supone que el tribunal investiga por sí mismo los hechos de la causa.

“Si bien el debido proceso adjetivo se instituye como el vértice de una pirámide y en el cual confluyen todos los otros principios, lo cierto es que la necesaria interrelación entre éstos (incluso en aquellos que tradicionalmente no han sido analizados a la luz del procedimiento, como la buena fe), no van en desmedro del rol de garantía jurídica” (Cassagne 2009: 39) que en el caso de España, “el principio de verdad material, en determinados casos, facultaría a los órganos de aplicación jurídica alterar que considera determinantes en el conocimiento de los hechos, es decir en búsqueda de la verdad material, siempre que no resulte lesionado el contenido esencial de ciertos derechos” (Sentencia 130/2002 del Tribunal Constitucional de España, de 03 de junio de 2002).

El receptor o administrador financiero del financiamiento de partidos políticos, se interpone la buena fe, entendiéndose como el desconocimiento de la fuente ilícita de los recursos financieros y económicos que el Juez al dirimir una controversia es la inexistencia que el Juez o Tribunal debe ponerle a la confesión del eventual autor, puesto que independientemente de la misma, el juzgador debe confirmar la credibilidad de la confesión y valorar la prueba para establecer una verdadera infracción o no del autor a través de todos medios de prueba, sean en papel (documentarias), testificales o confesables, asociados al principio de legalidad.

7.2 Principio de contradicción

Garantiza la defensa e intervención en el proceso de ambas partes, alegando sobre las pruebas practicadas en juicio, donde los Jueces y Tribunales deben aplicar a todas las actuaciones dentro el procedimiento penal, a efectos del conocimiento de las partes procesales de todos y cada uno de los actos procesales, convirtiéndose este principio en un test de la veracidad de la prueba.

Este principio garantiza el derecho a la defensa de los presuntos autores de la recepción de financiamiento de origen ilícito de partidos, que en la práctica es muy difícil encuadrar las pruebas en los hechos de delitos económicos — financieros, por la multiplicidad de operaciones que se realizan a través del sistema financiero, la entrega en efectivo de dinero o la entrega de bienes materiales de uso sin registro contable del donante o del partido político, ya que las campañas prelectorales tienen una duración cortoplacista —entre tres a seis meses— que en este tiempo los candidatos, jefes o administradores de los partidos políticos hacen uso indiscriminado sin registro contable, en consecuencia no son

objetos que forman parte de la rendición de cuentas, si existiera y la Ley los obligara.

En esta figura, se hace difícil probar la recepción de dineros de origen ilícito, ya que este principio obliga a los Fiscales o investigadores y al juzgador a probar la carga de prueba, por lo que insisto en que debe tenderse hacia la regulación y autorregulación de los partidos políticos, bajo directrices estandarizadas promovidas por los Órganos Electorales.

7.3 Principio de inmediación

Que si bien es comprensivo, en el proceso general de la directa relación del juzgador con el presunto autor para asumir conocimiento real y efectivo de sus condiciones personales respecto a la prueba, comporta la directa apreciación de esta por el Juez o Tribunal, por ello, es prioritario que los mecanismos de prueba se desarrollen en juicio oral, empero, las condiciones particulares de cada prueba permiten su análisis derivado de actas que reflejan su realización en la fase preparatoria al juicio.

Dentro el procedimiento penal, es la actividad probatoria que debe transcurrir ante la presencia o intervención o intervención de Juez o Tribunal encargado de valorar las pruebas de cargo y descargo, la cual se forma exclusivamente sobre el material probatoria formado bajo su directa intervención del juez o Tribunal. Para que la inmediación surta sus efectos, es necesario que el juez o Tribunal que ha presentado los actos probatorios orales sea el mismo que administre Sentencia, por lo que en virtud a Derecho, estas no sean objeto de apelaciones que es un derecho de las partes procesales.

7.4 Principio de libre valoración de la prueba

Por cuya concurrencia se protege al presunto autor de posibles errores en la valoración de la prueba para determinar su culpabilidad, y esta garantía está regulada por el Sistema de la Sana Critica que emula la concurrencia de reglas lógicas, de experiencia común y conocimientos científicos para concederle valor racional a determinados elementos de prueba, en el que Juez es libre para obtener su convencimiento, porque no está vinculado a reglas legales sobre la prueba, ya que el Juez debe apreciar la prueba durante el juicio según las reglas de la sana critica

La aplicación de estos principios le permite al Juez o Tribunal conocer la verdad histórica de los hechos que justifique la sanción al autor del delito, de acuerdo a su veraz actuar que en materia de financiamiento irregular de partidos políticos, estamos frente a las mismas características de medios de prueba asociados al lavado de dinero, que en mi experiencia de investigación (inteligencia) financiera, para probar el delitos acudimos a prácticas especializadas y múltiples fuentes de información que permitan encontrar las rutas del dinero hacia el financiamiento irregular, con el objeto de desarrollar técnicas para rastrear los activos y analizar los datos financieros en calidad de pruebas materiales que permitan sustentar el juicio, así asegurar las pruebas fiables y admisibles para los casos de financiamiento irregular de partidos políticos con fuentes de delitos predicados como el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero.

Básicamente, es establecer regulación para una Contabilidad Estándar, Auditorías Internas y Externas y Rendición de Cuentas de todos los partidos políticos, tarea que es parte del Poder Legislativo plasmando en una Ley que otorgue las suficientes atribuciones a los Órganos Electorales. Asimismo, dentro las practicas investigativas, contar con herramientas legales que les permita establecer un perfil económicos del

partidos políticos y sus representantes legales (personas naturales); así como contar con información del sistema financiero dentro los cuales se deben practicar la “Política Conozca a su Cliente” mediante declaraciones informativas juradas que tiene calidad de prueba pre constituida⁵⁰, libre y voluntaria; del cual, en el del Capítulo IV desarrollamos un modelo de fiscalización e investigación al financiamiento de partidos políticos para la prevención, detección y control, en la búsqueda de transparencia en la gestión de estas empresas políticas para una adecuada rendición de cuentas.

⁵⁰ Ver: “*Instructivo y manual de procedimientos operativos para la prevención, detección y reporte de legitimación de ganancias ilícitas en el sistema financiero y servicios auxiliares*”, Unidad de Investigaciones Financieras — Bolivia, Ramiro Rivas Montealegre, 1999.

Capítulo II

La reacción internacional, el financiamiento de partidos políticos y el Derecho Penal

"Es muy difícil hacer compatibles la política y la moral"

Francis Bacon (1561-1626)
Filósofo y estadista británico

La reacción internacional trata el problema del crimen organizado con intensidad y dedicación de alta preocupación a los delitos graves, “este problema puede ser observado particularmente en las iniciativas internacionales que responden a la necesidad (real) de armonizar legislaciones con el fin de mejorar la cooperación frente a las manifestaciones transnacionales del problema. Si, generalmente, en estos procesos la tendencia es la convergencia a las legislaciones más rigurosas (armonizar no se compadece con descriminalizar) descriminalizar), en el caso del crimen organizado se corre el riesgo de que las necesidades de represión local acaben siendo generalizadas y que el establecimiento de figuras delictivas disfrazadas para satisfacer las necesidades de cooperación internacional tengan como efecto colateral inevitable una ampliación de comportamientos punibles y de las penas” (Callegari 2010: 32) pero, los organismos internacionales tenuemente se preocupan por fortalecer las regulaciones para que los Estados parte se adecuen con el objeto hacer frente a la problemática del financiamiento irregular de partidos políticos con fondos de origen ilícito, los organismos internacionales abocados a fortalecer la democracia ponen el énfasis en

regular la actividad político-partidaria, la democracia interna de los partidos políticos, la forma de representación política, los sistemas de partidos, y en materia de financiamiento de los partidos, de una forma muy exigua hacen referencia a los tipos de financiamiento, refiriéndose al financiamiento público que otorgan los Estados y al financiamiento privado provenientes de aportes de los candidatos, los militantes y las donaciones lícitas.

Ante la dura crítica en párrafos anteriores de la insuficiencia de tipificación y medidas legales contra el financiamiento ilícito de los partidos políticos, se destaca —medianamente— el Plan de Regeneración Democrática de 2013 que está dando paso a una reforma legal en España para hacer frente a la corrupción y al financiamiento de partidos políticos, reforma penal que se plasmó en el Boletín Oficial del estado (BOE) Núm. 77 de 31 de marzo de 2015, Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo de 2015, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1992, de 12 de mayo, del tribunal de Cuentas. Se refiere principalmente a los fondos provenientes de la corrupción política y pública, pero no así a los provenientes de actividades ilícitas graves como el narcotráfico, y otros delitos graves. Por su parte, también se destaca los esfuerzos del Centro Carter (CC) y la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2003 a través de la Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas para regular el Financiamiento de la democracia: Partidos políticos, campañas y elecciones, que si bien data de hace más de 12 años, a esta época los países de América Latina no les dieron mayor importancia en la materia.

Como muestra de los esfuerzos de organismos internacionales, tocamos los vinculados al Derecho Penal en relación directa con los delitos que tratan en el Derecho Penal económico, estos organismos son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), los diversos organismos internos de la Organización de Estados Americanos (OEA) como la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), además de las observaciones y los esfuerzos de Transparencia Internacional (TI) en temas relacionados con la corrupción. Todos estos organismos internacionales además del Plan de Regeneración Democrática de España, están dirigidas a las buenas prácticas de los partidos políticos y su relación con el financiamiento irregular, pero sin tomar en cuenta a los delitos predicados.

En la práctica, por ejemplo: si se demuestra legalmente que el dinero proviene del narcotráfico, considero aplicar las Leyes de lucha contra el narcotráfico, son más eficiente procesar penalmente por receptación, encubrimiento o complicidad, ya que las Leyes contra este delito son más efectivas que, al sólo probar su vinculación con el narcotráfico, esto facilita los medios de prueba y su sanción es mucha más severa.

1. La problemática de la financiación de los partidos políticos en el Derecho Penal

En procesos electorales democráticos, el Derecho Penal sancionador es un mero ornamento al discurso político y una excusa a la moral política que sólo adquiere vigencia durante las campañas proselitistas dentro de la conocida guerra sucia mediática entre candidatos, jefes y militantes de partidos políticos con el objeto de desprestigiar al candidato opositor que, una vez concluida la campaña,

cesan de forma automática, sin que alguna persona, dirigente o autoridad lleve adelante procesos legales para transparentar y demostrar las acusaciones de la recepción de financiamiento irregular por parte de las administraciones de los partidos políticos, y menos aún piden rendición de cuentas específicas sobre las acusaciones. La existencia de necesidades económicas y estructurales de los partidos políticos ocupa casi todo el espacio de la discusión, dejando de lado el análisis y la investigación penal de los fondos financieros de origen irregular.

Un problema en la mesa de debate entre los gobernantes y la ciudadanía es la oposición que oponen estos al financiamiento estatal (público) que los Estados otorgan a los partidos políticos, pues algunos sectores de la ciudadanía se oponen a este tipo de financiamiento porque sería un financiamiento con origen en los impuestos.

Mientras se ventila la guerra sucia mediática inter partidaria, la delincuencia organizada aprovecha para incorporar a las listas de candidatos a miembros de estas organizaciones cuyas campañas electorales financian directamente, y a la vez entregan donaciones al partido político. Entre tanto los escándalos alcanzan su máximo volumen, así también son las campañas las que demandan grandes gastos para sustentar estas necesidades, la ciudadanía distraída por los titulares de los medios de comunicación no percibe que es la delincuencia organizada la que está detrás de las grandes campañas políticas. Por su parte, los órganos electorales, atendiendo los procesos electorales, tienen una posición lejana al problema de fondo que es la circulación de los fondos sucios en las campañas.

En materia penal, crear un “Código Penal Electoral” específico sería para introducir todos los ilícitos electorales en un sólo cuerpo normativo como Ley especial; o introducir en el Código Penal ordinario las

conductas ilícitas relacionadas a la práctica electoral, la participación de los candidatos, jefes y dirigentes políticos pero, la problemática del financiamiento de partidos políticos con fuentes financieras de origen ilícito como el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero, cual norma es la más eficiente en su aplicación penal, toda vez que tenemos que tener en cuenta que el financiador puede ser o no parte de organizaciones criminales de narcotraficantes o sólo pueden ser lavadores de dinero que se encargan de introducir recursos de origen ilícito en el financiamiento de partidos políticos, y por otra la persona física de un partido político sólo incurre en receptación y si conoce el origen incurre en complicidad, difícil tarea para las investigaciones criminales que las Fiscalías debe llevar, dado que para proceder a la Imputación Penal, previamente se debe individualizar la responsabilidad y cargar la prueba para demostrar su conducta y participación ilícita. Además, se deben considerar las Leyes especiales que sancionan las conductas de orden económico y su relación con los delitos que dan origen al dinero ilícito, esta dicotomía de aplicar una Ley u otra, dificulta el tratamiento legal de los delitos económicos cuando se denuncia y descubre que grandes volúmenes de dinero de origen ilícito han financiado campañas políticas. En la práctica, por ejemplo: si se demuestra legalmente que el dinero proviene del narcotráfico, considero aplicar las Leyes de lucha contra el narcotráfico, es más eficiente procesar penalmente por receptación, encubrimiento o complicidad, ya que las Leyes contra este delito son más efectivas que, al sólo probar su vinculación con el narcotráfico, esto facilita los medios de prueba y su sanción es mucha más severa.

2. De la problemática a los esfuerzos por regular y penalizar el financiamiento irregular de los partidos políticos

La comunidad internacional y los Estados, una vez conscientes de la problemática del financiamiento irregular de los partidos políticos con dinero de origen ilícito proveniente de actividades como el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero, etc., entre otros delitos que producen grandes cantidades de dinero ilícito, están empezando a preocupar seriamente en la búsqueda de mecanismos para regular, fiscalizar y sancionar estos hechos. Dentro de las investigaciones académicas, destaco las siguientes:

2.1 Plan de Regeneración Democrática de España (2013)

El fenómeno de la corrupción política en España se está convirtiendo en un suceso cotidianamente abrumador que colma el contenido todos los medios informativos porque, desgraciadamente, brota en todos los lugares de nuestra geografía y se vincula a muchos partidos políticos gobernantes, en las distintas administraciones públicas españolas⁵¹.

Esta es la reflexión con la que inicia la abogada María Jesús Moya Martínez su artículo “La sanción penal como defensa contra la financiación ilegal de los partidos (I): normativa europea” de 25 de abril de 2013 (Blog “Hay Derecho”) al referirse al Plan de Regeneración Democrática respecto al financiamiento irregular de partidos políticos en la búsqueda de penalizar las malas prácticas.

El 20 de septiembre de 2013, el Consejo de Ministros de España aprobó el “Plan de Regeneración Democrática”⁵², documento que

⁵¹ <http://hayderecho.com/2013/04/25/la-sancion-penal-como-defensa-contra-financiacion-ilegal-de-los-partidos-i-normativa-europea/>, 25/12/014.

⁵² Aprobado por Ley Orgánica 3/2015 de 30 de marzo de 2015 (BOE Núm. 77), de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos

contiene un amplio catálogo de medidas para luchar contra la corrupción y mejorar los mecanismos de respuesta y detección de que dispone el actual ordenamiento jurídico⁵³. Partiendo de este Plan de Regeneración Democrática, el 31 de agosto de 2014 se presentó el “Proyecto de ley orgánica de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos”.

El Plan, nacido desde la preocupación de la influencia de la corrupción, consta de cuarenta medidas, distribuidas en tres áreas normativas respecto al control de la actividad económica de los partidos políticos (grupo I), la regulación del ejercicio de cargo público de la administración general del Estado (grupo II) y la respuesta penal contra la corrupción (grupo III) que, por su trascendencia del avance normativo que pretende dar España, pasamos a su análisis y exposición:

Grupo I. Control de la actividad económica de los partidos políticos

En este grupo se refieren a:

- Responsabilidad en las cuentas
- Rendición de cuentas
- Obligatoriedad de presentación de cuentas
- Transparencia en las cuentas
- Regulación de la aprobación de cuentas
- Regulación de las contrataciones
- Registro de fundaciones y asociaciones
- Control de las fundaciones y asociaciones vinculadas
- Definición de las fundaciones y asociaciones vinculadas
- Colaboración pública en la fiscalización de las cuentas

Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1992, de 12 de mayo, del tribunal de Cuentas.

⁵³ Plan de Regeneración Democrática, La Moncloa, España 2013, http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica.aspx, 25/12/014.

- Colaboración privada en la fiscalización de las cuentas
- Ampliación del régimen de infracciones
- Ampliación del régimen de sanciones
- Refuerzo del cobro de las sanciones
- Mejora del procedimiento sancionador
- Retención de las subvenciones
- Control de las subvenciones
- Creación de partidos

Este grupo está dirigido al control de cuentas contables de los partidos políticos, promoviendo la responsabilidad de sus administradores en el marco de las normas regulatorias, más que todo, promoviendo transparencia en exponer todas las fuentes de subvenciones privadas y públicas, en las cuales las privadas siempre serán las más sensibles de exponer, ya que difícilmente los administradores y jefes de los partidos políticos podrían cumplir con las normas regulatorias y de exposición contable; por el contrario, al igual que empresas privadas, con el objeto de evadir impuestos al Fisco, cuentan con una doble contabilidad, una real y la otra maquillada.

Una falla difícil de controlar, son los gastos de campaña que incurren los candidatos y sus adeptos durante actos de proclamas, los que no se registran contablemente, así vulneran los principios rectores de las normas regulatorias; no es como una empresa donde se da la existencia de un Tesorero que entrega dinero documentadamente, en las campañas políticas la informalidad en el gasto es una norma natural.

A fin de evitar las donaciones de contratistas que son considerados actos de corrupción, serán siempre una preocupación ya que dentro la práctica común, porque los administradores del Estado ven como una oportunidad para beneficiarse con coimas, y los políticos en ejercicio de cargos de decisión son los que más buscan estos beneficios económicos,

uno para su enriquecimiento personal y el otro para sustentar futuras campañas políticas.

Siguiendo la misma línea a los contratistas o contratos públicos, este Plan de Regeneración Democrática proclama medidas regulatorias para el registro, control y definición de fundaciones y asociaciones asociadas a los partidos políticos que hacen presumir son sus financiadores.

La fiscalización asociadas a las sanciones, plantean un amplio régimen de infracciones en los que pudieran incurrir las personas físicas o jurídicas de los partidos políticos, haciendo implícitamente referencia a la “Responsabilidad penal de la persona jurídica” que la Ley 10/2010 (Código Penal) de 28 de abril de 2010 de España, en su Artículo 302.0 introduce para hacer frente al delito de “blanqueo de capitales”, de esta manera encuentro una relación del blanqueo de capitales (lavado de dinero) con el financiamiento de partidos políticos. Refiriéndonos a las sanciones, estas son de orden económico consistente en multas o retenciones de subvenciones que el Estado otorga en calidad de financiamiento público, pasando por procesos legales en la vía del derecho Administrativo y hasta el Derecho Penal.

Asimismo, para la fiscalización de los partidos políticos, involucran en las entidades de crédito con el Tribunal de Cuentas o Contralorías en otros países, a través de un control cruzado previo.

Grupo II. Regulación del ejercicio de cargo público de la administración general del Estado

En este grupo se refieren a:

- Codificación de obligaciones y derechos del cargo público
- Concreción del ámbito de aplicación
- Transparencia
- Concreción presupuestaria de las retribuciones
- Homologación total del régimen de protección social
- Concreción de los gastos de representación
- Prohibición de tarjetas de crédito
- Refuerzo de la oficina de conflicto de intereses
- Fiscalización
- Colaboración
- Control

El cargo público asociado con la corrupción pública es nuevamente una preocupación, proponiendo con este Plan una nueva codificación de obligaciones y derechos de los servidores públicos, estas regulaciones dentro el proceso de fortalecimiento y prevención del delito en la administración pública.

Dentro la transparencia, se promueve las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los servidores públicos que, como en Bolivia es una función y atribución de la Contraloría General del Estado (en España el Tribunal de Cuentas) que toma estas declaraciones juradas al momento de asumir o dejar un cargo.

En general se refieren al régimen presupuestario para controlar (fiscalizar) los gastos de representación de altos funcionarios, así como el régimen de retribuciones (salarios) de los funcionarios públicos.

En este Grupo introducen la fiscalización ex post a las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los servidores públicos cuando dejen el cargo con el fin de determinar el incremento en su patrimonio relacionado con el enriquecimiento ilícito, sean por coimas u otras prácticas corruptas en la gestión administrativa de las instituciones del Estado.

Una novedad, es la inclusión de los riesgos con el blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha introducido en las nuevas 40 Recomendaciones del 2012 (ya previsto en la reforma a la que fueron sometidas en 2003), con la observación preventiva a las Personas con Responsabilidad Política o mejor llamadas Personas Expuestas Políticamente (PEP's) que introducimos su análisis en el apartado 4.2 del presente capítulo, de la presente investigación académica.

Grupo III. Respuesta penal contra la corrupción

Este es el grupo especial dirigido a la lucha (respuesta penal) contra la corrupción y su relación con el financiamiento de partidos políticos, en el no incluyen los financiamientos provenientes del narcotráfico y otros delitos graves.

- Nuevo régimen de sanción penal para los partidos políticos.
- Refuerzo del marco penal aplicable en los principales delitos asociados a la corrupción:
 - ✓Prevaricación.
 - ✓Cohecho.
 - ✓Tráfico de influencias.
 - ✓Fraudes y exacciones ilegales.
- Refuerzo de las consecuencias de los delitos de corrupción:
 - ✓ Prohibición de contratar con las administraciones.
 - ✓ Nueva pena accesoria.
- Mejoras procesales.
 - ✓Agilización del procedimiento.
 - ✓Separación de responsabilidades.
 - ✓Racionalización del régimen de recursos.
 - ✓Recuperación de activos procedentes de los delitos de corrupción.

El nuevo régimen de sanción penal para los partidos políticos creará nuevos delitos relacionados con la financiación de partidos, recogiendo por primera vez de forma explícita el delito de financiación ilegal de partidos políticos.

En España, el 24 de febrero de 2015 a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado, Núm. 476, publico las enmiendas al “Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas”, mediante el cual se da paso a sancionar penalmente las prácticas irregulares del financiamiento de partidos políticos.

Refuerzo del marco penal aplicable a los principales delitos asociados a la corrupción relacionados a la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias, y los fraudes y exacciones ilegales.

Refuerzo de las consecuencias de los delitos de corrupción consistente en la prohibición de contratar con las administraciones, a través de la modificación de la Ley de Contratos del Sector Público para prohibir a los condenados por prevaricación, falsedad en las cuentas de los partidos políticos o financiación ilegal, entre otros, contratar con la Administración Pública.

Se introduce la nueva pena accesoria con la inhabilitación especial en los delitos de tráfico de influencias, fraude y exacciones ilegales para prohibir a los condenados —además de contratar con la Administración Pública— recibir subvenciones o ayudas públicas, o recibir beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social.

Dentro de las mejoras al sistema procesal, se tiene que el juez podrá decidir la no acumulación de procedimientos para agilizar la instrucción y el enjuiciamiento de los imputados, a través de la separación de responsabilidades, entendiéndose como la individualización del delito y

del grado de participación; se podrá separar la determinación de la responsabilidad civil de la penal, para no entorpecer el desarrollo de ninguno de los dos procedimientos.

Dentro el proceso de enjuiciamiento, se racionalizará la regulación de los recursos para evitar su uso con efectos dilatorios del proceso en la fase de investigación.

Por último, se promueve la recuperación de activos procedentes de los delitos de corrupción, reforzando las garantías en el proceso penal para evitar que los sancionados lucren con los efectos del delito.

Este Plan tiene como objeto específico la lucha contra la corrupción, velando porque los partidos políticos no sean financiados con recursos provenientes de este delito. No cabe duda de que se trata de una medida adecuada para delitos que no trascienden el ámbito territorial español, pero probablemente resulta insuficiente para otros delitos predicados como son el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de armas y otros delitos graves que por su naturaleza van más allá de las fronteras del Estado.

2.2 Centro Carter, OEA: Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas (2003)

En el espacio regional del continente americano, la OEA, en coordinación con el Centro Carter (CC), patrocinó la Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, el 2003, con el objeto de promover acciones contra la corrupción y la debida transparencia en el financiamiento de los partidos políticos para que estos eviten las donaciones de dinero de procedencia ilícita.

Dicha declaración constituye la respuesta de la comunidad internacional ante los escándalos sobre las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, cuestionadas por sus presuntos vínculos con el narcotráfico, con la delincuencia internacional y con la corrupción política. Efectivamente, por iniciativa del Centro Carter (CC) de los Estados Unidos y con la cooperación de la OEA, representantes presidenciales de los países americanos⁵⁴ suscribieron en marzo del año 2003 la Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, instrumento internacional que se basa en las siguientes premisas:

- La política es importante para mejorar las vidas de todos nuestros ciudadanos.
- Los partidos políticos son un componente fundamental de nuestro sistema democrático que requieren de dinero para funcionar.
- La política se ha convertido en una actividad desprestigiada, en gran parte debido a prácticas incorrectas al financiar compañías y a los escándalos de corrupción.

Es preciso reconocer que no existe una fórmula única de financiamiento político capaz de resolver de una vez y para siempre las malas prácticas al respecto en todos los países. De hecho, el objetivo es mejorar el proceso democrático, para cuyo cometido se proclamaron los siguientes principios:

- Promover partidos políticos más fuertes, responsables y representativos.
- Garantizar una competencia electoral eficaz.
- Promover la igualdad política y la participación de los ciudadanos.

⁵⁴ Bolivia fue representado por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

- Preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia.
- Mejorar la responsabilidad y eliminar la corrupción.
- Consolidar el Estado de Derecho y la capacidad de hacer cumplir las normas.

Con el fin de promover estos principios, se propone los siguientes objetivos y herramientas en cuanto al financiamiento de los partidos políticos:

- Invertir en la naturaleza democrática de los partidos, en vez de campañas largas o negativas.
- Mejorar la transparencia y reducir la influencia del dinero al solicitar la divulgación de las donaciones y gastos.
- Promover la equidad, participación y competencia.
- Las instituciones responsables de hacer cumplir las normas deben brindar tanto incentivos como sanciones.

Así, a fin de mejorar el control del financiamiento de los partidos políticos en regímenes democráticos, la Declaración establece que los grupos de ciudadanos y las organizaciones internacionales cumplan un importante papel de regulación y control para contribuir al logro de estos principios, de modo que las campañas y candidatos rechacen donaciones provenientes del crimen organizado o del narcotráfico.

3. Las organizaciones internacionales, su apoyo a la profundización de la democracia y a la fiscalización del dinero ilícito

Un elemento cada vez más generalizado en el contexto mundial es la armonización de legislaciones en materia electoral y en materia penal

producto del financiamiento irregular de partidos políticos que si bien existe una correlación entre el objeto principal que es la participación de los partidos políticos en regímenes democráticos, no logra la consolidación de normas de buenas prácticas para rechazar el financiamiento irregular y promover la democratización interna de los partidos políticos, que por separado “constituye un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales y en el proceso de democratización de los países involucrados en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo” (Carrillo, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007: 84).

Hacia los años setenta y ochenta del siglo XX, con el apoyo de la ONU en todo el mundo, y el de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el ámbito latinoamericano —luego de más de 20 años de regímenes dictatoriales de facto en la región— se emprendió un trabajo conjunto en favor de la democratización de los Estados miembro para conciliar criterios de libertad, igualdad, equidad, justicia y respeto a los derechos humanos, sociales y políticos, todo a través de la democratización de los Estados, fomentando la libre participación ciudadana representadas por los partidos políticos.

Las recomendaciones y posiciones de estos organismos internacionales están fundadas en el desarrollo de una democracia representativa sobre la base del voto universal para que los partidos políticos sean una verdadera representación política de la sociedad civil. No obstante, a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI, los partidos políticos de muchos países de la región latinoamericana y de todo el mundo entraron en una crisis política por la elevada corrupción y los escándalos de vínculos con el crimen organizado y con el narcotráfico, además del fraccionamiento de la estructura interna de los partidos o su incapacidad de los gobiernos de administrar el Estado, lo que derivó cada

vez más en frecuentes acortamientos de períodos gubernamentales y el adelanto de las elecciones, como sucedió en la Argentina con el Gobierno de Fernando de la Rúa en 2001 y en Bolivia con los Gobiernos de Hernán Siles Zuazo en 1985 y el de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, y más recientemente en España con el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero en 2011, dando paso a elecciones anticipadas con la presencia de partidos políticos que hasta ese momento eran de oposición.

3.1 Desarrollo en materia electoral

En el marco de la respuesta internacional frente a los impulsos democratizadores que vienen experimentando numerosos países del mundo, han surgido organismos internacionales especializados en procesos democráticos y que incluyen entre sus actividades acciones relacionadas con la transparencia en el manejo financiero de los partidos políticos. La intervención de estos organismos internacionales que participan en procesos electorales se divide históricamente en cuatro etapas:

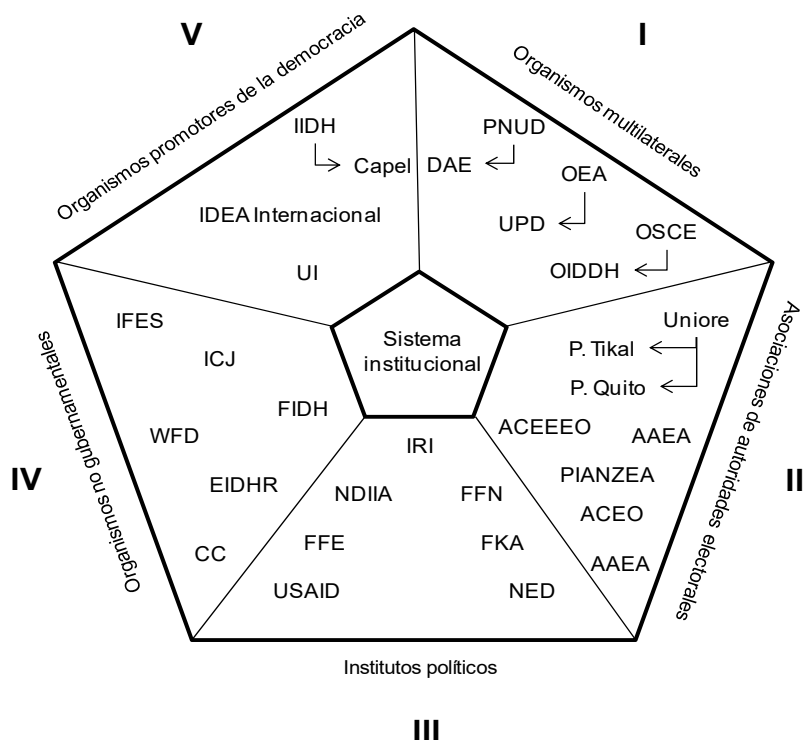
- i. La descolonización (1950-1960),
- ii. El fortalecimiento de la infraestructura electoral (1970-1990),
- iii. El fortalecimiento institucional (1990-2000) y
- iv. Una relación calidad/costo de las elecciones y la justicia electoral (derecho electoral).

Fue en Latinoamérica donde se dieron los primeros pasos destinados al “proceso de creación de instituciones y mecanismos de cooperación e intercambio para impulsar la organización de elecciones limpias y transparentes” (Carrillo, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007: 85).

Como se puede apreciar en el esquema de la Figura 4, el sistema institucional de la cooperación internacional en materia electoral se agrupa en cinco categorías: (I) organismos multilaterales, (II) asociaciones de autoridades electorales, (III) instituciones políticas, (IV) organismos no gubernamentales y (V) organismos promotores de la democracia (véase Carrillo, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007: 90-99). Complementariamente, la Tabla 1 presenta un desglose de las siglas de los organismos de cada grupo y su año de creación o fundación, lo que nos muestra históricamente estos esfuerzos para consolidar la democracia.

Figura 4

El sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral



Fuente: Elaboración propia a partir de Carrillo, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007.

Tabla 1

Organismos del sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral

GRUPO	ORGANISMOS	Fundación/ creación
I	ORGANISMOS MULTILATERALES	
PNUD	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo	1945
DAE	División de Asistencia Electoral	1991
OEA	Organización de Estados Americanos	1948
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia	1990
OSCE	Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos	1975
OIDDH	Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea	1990
II	ASOCIACIONES DE AUTORIDADES ELECTORALES	
Uniore	Unión Interamericana de Organismos Electorales	1991
ACEEEO	Asociación de Fundaciones Electorales de Europa Central y del Este	1991
AAEA	Asociación de Autoridades Electorales del Asia	1997
PIANZEA	Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda	1997
ACEO	Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe	1998
AAEA	Asociación de Autoridades Electorales Africanas	1997
III	INSTITUCIONES POLÍTICAS	
IRI	Instituto Internacional Republicano	1983
NDIA	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales	1983
FFN	Fundación Friedrich Naumann	1958
FFE	Fundación Fridrich Ebert	1925
FKA	Fundación Konrad Adenauer	1964
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	1961
NED	Fondo Nacional para la Democracia	1983
IV	ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES	
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales	1987
ICJ	Comisión Internacional de Juristas	1952
FIDH	Federación Internacional de los Derechos Humanos	1922
WFD	Fundación para la Democracia Westminster	1992
EIDHR	Iniciativa Europea y los Derechos Humanos	1994
CC	Centro Carter	1982
V	ORGANISMOS PROMOTORES DE LA DEMOCRACIA	
IIDH	Intituto Internacional de Derechos Humanos	1980
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	1983
IDEA Internacional	Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral	1995
UI	Unión Interparlamentaria	1889

Fuente: elaboración propia sobre la base de Carrillo, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007.

Todos los organismos internacionales citados tienen como objetivo la construcción de procesos democráticos, el fortalecimiento de los partidos políticos y de la participación de la sociedad civil, además del respeto a los derechos humanos. Varios de ellos ponen un énfasis especial en la rendición de cuentas, pero ninguno aborda la penalización de los delitos electorales relacionados con el financiamiento de los partidos políticos. En consecuencia, en la presente investigación académica incluiremos otros instrumentos internacionales que juegan un importante papel transversal en la lucha contra los presuntos delitos electorales relacionados con el origen irregular del dinero de los partidos políticos. Nos referimos concretamente a las recomendaciones y convenciones internacionales sobre el crimen organizado transnacional que genera dinero a través de actividades ilícitas. Este dinero ilícito — conocido como “economía subterránea del crimen”— se infiltra en los procesos democráticos financiando a candidatos y a partidos políticos, además de brindar apoyo a los gobiernos, lo que afecta significativamente a la economía formal al introducir fondos de origen ilícito, pero también distorsionando el funcionamiento del libre mercado y socavando la democracia. En este sentido, mencionaremos los principales instrumentos internacionales relacionados con el Derecho Penal.

4. Instrumentos y mecanismos internacionales en materia penal

La ONU, en tanto organismo multilateral mundial, viene desarrollando mecanismos de lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción y el lavado de dinero aprobados en convenciones, así como contra otros delitos mediante la categoría de protocolos como son contra la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes y el tráfico de armas y explosivos, que son tratados de la misma

forma para que los Estados miembro procedan con la firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión.

Las convenciones y protocolos incluyen —en general— medidas para impedir, reprimir y sancionar el lavado de dinero que generan estos delitos predicados, que se considera producto del delito. Este delito fue tratado principalmente por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a través del documento *40 Recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo* (GAFI 2003), que está dirigido fundamentalmente al sistema financiero nacional e internacional, sin dejar de lado la penalización del delito del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, y las medidas para su congelamiento, comiso o incautación definitiva de los bienes y dineros producto del delito, refiriéndose al delito predicado. Todos estos criterios fueron luego actualizados en las vigentes *40 Recomendaciones* aprobadas por el GAFI en febrero de 2012.

Por su parte, Transparencia Internacional (TI) es el organismo que se encarga de promover medidas y mecanismos para la lucha contra la corrupción, en cuyo marco viene realizando estudios sobre la relación entre la corrupción y el financiamiento de los partidos políticos.

Estos instrumentos internacionales recomiendan a los Estados fortalecer sus sistemas judiciales, investigativos y financieros para evitar, investigar y juzgar hechos presuntamente relacionados con la recepción de dinero producto del delito por parte —entre otros— por los partidos políticos.

4.1 Organización de las Naciones Unidas (ONU)

En el marco de la lucha contra el crimen organizado que produce dinero ilícito, la ONU ha impulsado las siguientes convenciones:

• **1988, Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas**⁵⁵

Artículo 3, Delitos y sanciones

Establece que los Estados miembro adopten en su derecho interno las medidas necesarias para tipificar como delitos penales relacionados con los bienes y dinero producto del delito, a través de:

√ La conversión o la transferencia de bienes⁵⁶ a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente artículo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones.

√ La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente artículo o de un acto de participación en tal delito o delitos.

√ La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de

⁵⁵ http://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf, 23/12/11.

⁵⁶ Por “bienes” se entiende los activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o raíces, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos; Artículo 1 Definiciones.

alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente artículo o de un acto de participación en tal delito o delitos.

• **2000, Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado Transnacional y sus tres protocolos: 1) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; 2) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; 3) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones**

Artículo 6, Penalización del blanqueo⁵⁷ (de dinero) producto del delito

Los Estados parte adoptarán, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito de blanqueo de dinero producto del delito, cuando ocurra:

√ La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos.

√ La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito.

√ La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito.

⁵⁷ Blanqueo es también conocido como lavado de dinero.

√ La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

- **2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**

Artículo 23⁵⁸, Blanqueo del [dinero] producto del delito

Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

√ La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos.

√ La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito.

√ La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito.

√ La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la

⁵⁸ http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, 26/12/2011.

confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

Estas convenciones incorporan temas relacionados al dinero ilícito producto del delito que llegarían a financiar al menos parcialmente a los partidos políticos a través del lavado de dinero, entendiéndose que “el lavado de dinero es el conjunto de operaciones financieras, comerciales, industriales, etc. realizadas por una persona natural o jurídica, tendientes a ocultar o disfrazar el origen de los recursos y bienes que provienen de actividades ilícitas” (Rivas 2003: 15).

Afortunadamente, para el estudio de este delito en el contexto internacional han creado normativas desde los años noventa del siglo XX que los organismos internacionales vienen recomendando a los países implementar medidas de prevención y monitoreo en el sistema financiero nacional e internacional, con el objeto de evitar la libre circulación del dinero producto del delito y que el mismo llegue a financiar otras actividades ilícitas al vincularse con el financiamiento de la práctica política. Todas llevan un elemento común que resumimos en tres términos base: la conversión, ocultación o adquisición de bienes materiales (dinero) que corresponden a los tres pasos en el proceso del lavado de dinero (véase la Figura 5).

4.2 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), 40 Recomendaciones

A las convenciones citadas en anteriores acápite incluímos las 40 Recomendaciones del GAFI⁵⁹ contra el lavado de dinero, porque, aun no

⁵⁹ Las 40 Recomendaciones fueron establecidas inicialmente en 1990. Fueron revisadas en 1996 y 2003 para tener en cuenta las nuevas tendencias en el área del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo para mostrar el desarrollo de prácticas más

constituyendo un texto jurídicamente vinculante ni un tratado internacional, ostenta una trascendencia de orden político y económico trascendental⁶⁰. Dentro de sus objetivos, el GAFI establece un estándar mínimo de acción que deben contener los sistemas nacionales contra el lavado de dinero, abarcando las medidas preventivas que deberían adoptar las instituciones financieras y otras actividades y profesiones no financieras, medidas de los sistemas represivos y de la cooperación internacional que son asumidos en coordinación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Schott 2003: X-1). Dentro de estas 40 Recomendaciones de 2012, reproducimos la recomendación 12, referente a las Personas Expuestas Políticamente (PEP).

● **Recomendación 12**⁶¹

“Debe exigirse a las instituciones financieras, con respecto a las personas expuestas políticamente (PEP) extranjeras (ya sea un cliente o beneficiario final), además de ejecutar medidas normales de debida diligencia del cliente, que:

(a) cuenten con sistemas apropiados de gestión de riesgo para determinar si el cliente o el beneficiario final es una persona expuesta políticamente;

(b) obtengan la aprobación de la alta gerencia para establecer (o continuar, en el caso de los clientes existentes) dichas relaciones comerciales;

(c) tomen medidas razonables para establecer la fuente de riqueza y la fuente de los fondos; y

efectivas en el nivel internacional. Las 40 Recomendaciones fueron sustituidas en 2012 por la versión actualmente vigente.

⁶⁰ Para mayor detalle de otros delitos subyacentes, véase GAFI 2003: 40 *Recomendaciones*, “Categorías establecidas de delitos”, pág. 16.

⁶¹ 40 Recomendaciones del GAFI (*FATF por sus siglas en inglés*) de 2012 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf> , 26/12/2015.

(d) lleven a cabo un monitoreo continuo intensificado de la relación comercial.

Debe exigirse a las instituciones financieras que tomen medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP local o una persona que tiene o a quien se le ha confiado una función prominente en una organización internacional. En los casos de una relación comercial de mayor riesgo con dichas personas, debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen las medidas a las que se hace referencia en los párrafos (b), (c) y (d).

Los requisitos para todos los tipos de PEP deben aplicarse también a los miembros de la familia o asociados cercanos de dichas PEP”.

A través del proceso de lavado de dinero procedente del narcotráfico, la corrupción o el crimen organizado —considerados delitos graves—, este dinero retorna a la economía formal con la creación de empresas comerciales e industriales de apariencia lícita. También se introduce en la economía informal (economía subterránea del crimen), generando enriquecimiento ilícito, el financiamiento cíclico de la misma organización criminal y del narcotráfico, corrompiendo a autoridades gubernamentales encargadas del control, la fiscalización y la administración de justicia, además de financiar nuevas actividades ilícitas; finalmente introduciéndose en procesos democráticos al financiar a los partidos políticos —e incluso patrocinar candidatos⁶² con el objeto de obtener protección e injerencia política (tráfico de influencias) sobre los gobernantes—. El tráfico de influencias es un delito típico del clientelismo político por parte de quienes detentan el poder, y es sancionado por el Derecho Penal. A este respecto, “el lavado de dinero es algo más que el narcotráfico, la corrupción o el contrabando, aunque esas actividades

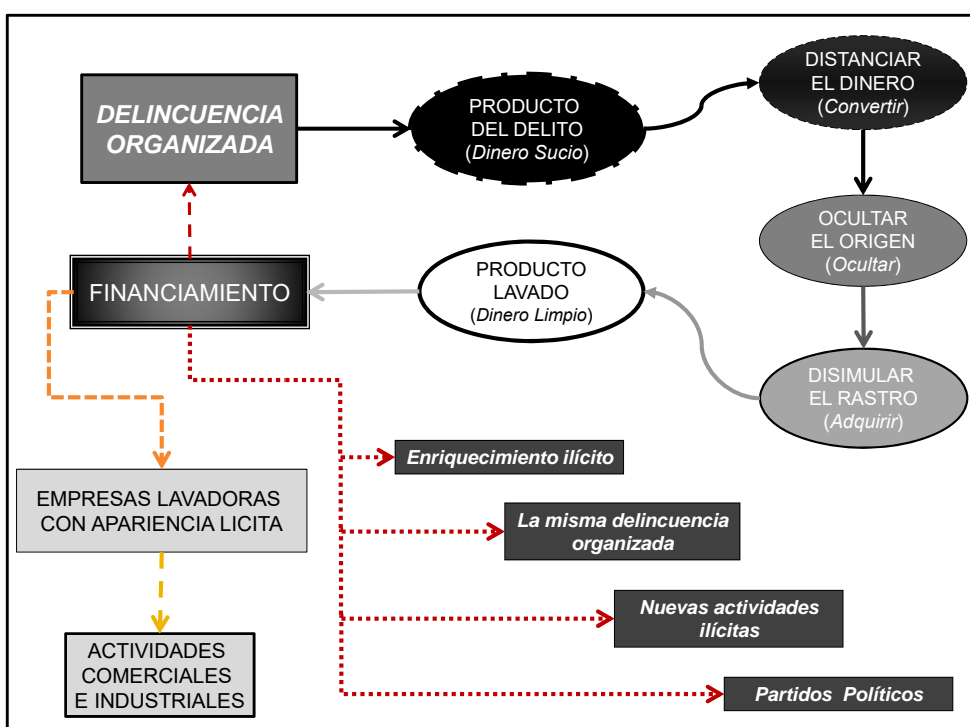
⁶² Es el caso de Pablo Escobar Gaviria, que siendo narcotraficante, fue candidato por el partido político Movimiento de Renovación Liberal (MRL) y elegido diputado suplente de Colombia en 1982.

ilícitas primarias deban ser un ingrediente esencial del ciclo del lavado de dinero” (Rivas 2010: 13).

Efectivamente, con el dinero ilícito ya lavado financian la propia organización criminal que, para contar con influencia en los gobiernos, además de la protección de los mismos, financian a los partidos políticos a través de donaciones irregulares que no son registradas en la contabilidad de los partidos y que no son debidamente fiscalizadas, transgrediendo la obligación de transparencia y rendición de cuentas.

Figura 5

Esquema general del proceso del lavado de dinero ilícito y el financiamiento de partidos políticos



Fuente: Elaboración propia.

4.3 Organización de Estados Americanos (OEA)

En la materia específica del financiamiento de los partidos políticos, los delegados presidenciales de los países americanos suscribieron en marzo de 2003 la Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas. Este consejo de presidentes y primeros ministros preocupados por los escándalos políticos sobre las fuentes de financiamiento presuntamente vinculadas con el narcotráfico, la delincuencia internacional y la corrupción política, por iniciativa del Centro Carter (CC) con sede en los Estados Unidos y la cooperación de la OEA. Esta declaración está basada en las premisas de que la “política es importante” para mejorar la vida de todos los ciudadanos, que los partidos políticos son un componente fundamental de nuestra política democrática que requieren dinero para funcionar y que la política se ha convertido en una actividad desprestigiada, en gran parte debido a prácticas irregulares al financiar compañías y los escándalos de corrupción. Asimismo, reconocen que no existe una fórmula única para eliminar las prácticas ilegales en el financiamiento de los partidos políticos.

El objetivo general es mejorar los procesos democráticos, proclamando los principios para promover partidos políticos más fuertes, responsables y representativos; (i) garantizar una competencia electoral equitativa; (ii) promover la igualdad política y la participación de los ciudadanos; (iii) preservar la integridad del proceso electoral mediante la transparencia; (iv) mejorar la responsabilidad y eliminar la corrupción; y (v) consolidar el Estado de derecho y la capacidad de hacer cumplir las normas. En la búsqueda de promover estos principios, asisten a los objetivos y herramientas par: (i) invertir en la naturaleza democrática de los partidos, en vez de campañas largas o negativas; (ii) mejorar la transparencia y reducir la influencia del dinero al solicitar la divulgación de las donaciones y gastos; (iii) promover la equidad, participación y

competencia; (iv) y fortalecer las instituciones responsables para hacer cumplir las normas, ofreciendo tanto incentivos como sanciones.

Con el objeto de mejorar el control del financiamiento político en regímenes democráticos, la Declaración establece que grupos de ciudadanos y organizaciones internacionales cumplan un papel importante para que los Estados aprueben regulaciones y prácticas de control que contribuyan al logro de estos principios. Esto es mejor conocido como “control social”, consistente en el conjunto de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden establecido en las sociedades y en los Estados democráticos.

4.4 Transparencia Internacional (TI)

Transparencia Internacional (TI) es la organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción. Congrega a la sociedad civil, al sector privado y a los gobiernos en una vasta coalición global⁶³, en procura de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas.

Transparencia Internacional para Sudamérica y el Caribe (TILAC) realizó en 2005 un estudio sobre el financiamiento de partidos políticos y elecciones con el objeto de examinar los vínculos de los partidos políticos con la corrupción, destacando que el financiamiento de los partidos políticos y las elecciones es un tema que surge frecuentemente cuando se trata de cuestiones asociadas a la corrupción. Hace referencia a los escándalos de corrupción que tienen su origen en grandes donaciones destinadas a financiar las campañas electorales a los partidos. Los donantes, por su parte, obtienen beneficios del partido gobernante por medio de cargos en la administración pública, contratos públicos o

⁶³ <http://www.transparency.org/>, 03/01/12.

injerencia para conseguir una “inoperancia del Estado en cohibir actividades ilícitas cuando los donantes son grupos ligados al crimen organizado”, concluyendo que “en varios momentos el proceso de competencia política entre partidos y candidatos sufre influencias negativas causadas por recursos materiales” que los donantes entregan en dinero, convirtiéndose el dinero en un “objeto material del delito” (Romero 2005: 159) en calidad de fondos electorales.

Posteriormente, en 2007, el TI y el CC crean el proyecto Crinis⁶⁴ que trabaja para reforzar la confianza ciudadana en la democracia y en los partidos políticos, centrando su atención en la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

Los organismos internacionales y los instrumentos aprobados para que los Estados los adopten en sus legislaciones están dirigidos principalmente a la lucha contra la corrupción a través de la prevención, represión y sanción de los actos ilegales y los bienes y dinero producto de estos hechos ilícitos. Pretender introducirse en el Derecho Penal a través del derecho electoral, así como encontrar pruebas (evidencias) que sustenten y demuestren estos vínculos es una tarea muy difícil, pero quedaron registros de algunos escándalos políticos que pasaron del derecho electoral a ser tratados por el Derecho Penal.

64

www.transparency.org/regional_pages/americas/financiamiento_politico/crinis#overview, 06/01/12.

Capítulo III

La delincuencia organizada en el financiamiento de los partidos políticos

“El fin justifica los medios”

Frase célebre que crítica a los gobernantes que han de estar por encima de la ética, de la moral y de las leyes para conseguir sus objetivos o llevar a cabo sus planes.

Nicolás Maquiavelo (1469 —
1527)

Diplomático, filósofo
político y escritor italiano

Es indudable que la delincuencia organizada se infiltró en los partidos políticos, llegando al extremo de proponer candidatos y su financiamiento para campañas electorales otorgando dineros que tienen como origen otros delitos predicados, refiriéndonos —principalmente— al narcotráfico, pasando por la corrupción política y pública, hasta llegar al lavado de dinero, entre otros delitos graves⁶⁵. Son por estas razones que en el presente capítulo exponemos las relaciones de los delitos predicados (especialmente los provenientes de la corrupción, el lavado de dinero y el narcotráfico) con el financiamiento de los partidos políticos, para luego presentar ejemplos de casos concretos sobre estas relaciones oscuras.

⁶⁵ Los delitos graves implicaban típicamente una conducta inmoral o un comportamiento ofensivo que violaba los estándares morales de la comunidad. Entre estos delitos se consideran: el terrorismo, la traición, el incendio provocado, el asesinato, la violación, el robo y el secuestro, el tráfico de drogas o armas.
<http://espanol.findlaw.com/ley-penal/delitos-graves.html>, 01/03/2015.

Uno de los análisis centra atención el Derecho Penal Económico y su relación con el principio de lesividad en cuanto a la influencia del dinero ilícito en democracia al financiar sus actividades de campañas los partidos políticos con dineros procedentes de delitos predicados como el narcotráfico, la corrupción y el lavado de dinero. De esta manera presentamos casos concretos de escándalos en algunos países de relaciones de los partidos políticos con la corrupción, el lavado de dinero y el narcotráfico.

Otro tema de debate está orientado al análisis y exposición del sistema de partidos en relación al clientelismo de élites sociales en los partidos políticos, que durante las campañas políticas se vienen dando y que son influyentes en la administración del Estado.

1. El Derecho Penal Económico y el principio de lesividad

El principio de lesividad o de protección exclusiva de bienes jurídicos guarda relación con la moral. Tanto el Derecho como la moral son ordenamientos normativos, con un vínculo entre ambos por su ámbito práctico de aplicación. En materia penal, lo moral⁶⁶ está directamente relacionado a la conducta y comportamiento de los individuos en sociedad, mientras que el Derecho está orientado a regular ese comportamiento y sancionar cualquier contravención del mismo.

⁶⁶ Es necesario exponer que: el comportamiento es la base de la ética, y dependiendo del comportamiento es ética que se termina con la calificación de moral o inmoral. Prácticamente son tres espacios para que los individuos puedan hablar de moral como un tercer o último elemento basado en el comportamiento como primer elemento, quedando la ética en un segundo espacio intermedio. No es lo mismo ni sinónimo ética y moral.

Comportamiento: Manera de comportarse; conjunto de reacciones de un individuo, conducta (Larousse 2011: 253).

Ética: Parte de la filosofía que trata de la moral (Ossorio 2002: 407).

Moral: Dícese de lo que no cae bajo la jurisdicción de los sentidos, por ser de la apreciación del entendimiento o de la conciencia, y también de lo que no concierne al orden jurídico, sino al fuero interno o al respeto humano (Ossorio 2002: 629).

La filosofía del Derecho explica que la relación de ambos ordenamientos puede ser de dos tipos:

- **Contingente:** no es necesario que el Derecho y la moral estén relacionados. Las coincidencias son casuales.
- **Necesaria:** no puede hablarse de Derecho sin hacer referencia a la moral. El Derecho se basa (depende) de la moral y es inseparable de ésta.

Entre las principales críticas planteadas a la legitimidad de la existencia del Derecho Penal económico están las referidas al bien jurídico protegido por este tipo de criminalidad; los abolicionistas comparten la idea de la necesidad de referir el Derecho Penal a la exclusiva protección de los bienes jurídicos considerados como nucleares (Hassemer y Muñoz Conde 1995: 43), pero sostienen que el ordenamiento penal, al ser referido al ámbito socioeconómico, no satisface los criterios de determinación de un bien jurídico-penal, lo que se traduce en un abuso político y en una expansión incontrolada del Derecho de la modernidad (García 2007: 107).

El esgrimir el Derecho como un medio de protección del buen funcionamiento de sectores generales (como el orden económico o el medio ambiente), y basarse en ese adecuado funcionamiento como fundamentación de la criminalización en los referidos ámbitos, constituye para los de la escuela de Frankfurt un abuso del Derecho por la manipulación política de los principios jurídico-penales (Fernández 2014: 85 y 86).

El principio de lesividad “Implica que ningún derecho puede legitimar una intervención punitiva cuando no media por lo menos un

conflicto jurídico, entendido como la afectación de un bien jurídico total o parcialmente ajeno, individual o colectivo” (Zaffaroni 2005: 18), definiendo “al bien jurídico como la relación de disponibilidad de un individuo con el objeto protegido por el Estado, que revela su interés mediante la tipificación Penal de conductas que la afectan” (Zaffaroni 1991: 410).

En este entendido, al principio de lesividad también se lo denomina del bien jurídico o de la objetividad jurídica del delito e incluso de la antijuridicidad material. Se puede sintetizar en el tradicional aforismo “no hay delito sin daño”, que hoy equivale a afirmar que no hay hecho punible sin bien jurídico vulnerado o puesto en peligro, así de este modo se llega al principio de legalidad (*nullum crimen, nulla poena, sine lege*).

2. Sistemas de partidos y clientelismo político

Irigoyen (2005) afirma que los partidos políticos no actúan aisladamente; dependen los unos de los otros e interactúan entre sí, conformando sistemas de partidos con alianzas, pactos o coaliciones, que se clasifican en dos categorías principales:

- Los que tienen en cuenta el *número de partidos que compiten*.

En esta categoría hay tres sistemas:

- √ Sistemas de “partido único”; solamente hay un partido.
- √ Sistemas “bipartidistas”; hay dos partidos compitiendo. Es perfecto si hay sólo dos, e imperfecto si hay pocos más.
- √ Sistemas “multipartidistas”; hay muchos. Es moderado si hay de 3 a 5 partidos (aproximadamente), polarizante si hay entre 7 y 10, y

atomizado (más de diez). Siempre que estos partidos se presentan en el ámbito estatal⁶⁷.

- Los que toman como criterio el *modelo de competencia*. En esta categoría hay dos sistemas:

- √ Modelo de “competencia centrífuga”, los partidos emigran del centro, van hacia las posiciones más marcadas. Esto lo hacen porque en el centro hay pocos votantes, están todos repartidos entre la derecha y la izquierda, por esta razón son más radicales.

- √ Modelo de “*competencia centrípeta*”, la mayoría de los votantes son de centro, por tanto, los partidos mayoritarios buscan el centro y se moderan con el objeto de captar el mayor número de votos posibles.

Los sistemas de partidos son el resultado de las interacciones de las unidades que los componen, esto es, el resultado de las interacciones que se registran en la competición político-electoral entre los partidos políticos existentes. Para estudiar los sistemas de partidos, Oñate orientó su análisis agrupándolos en tres enfoques (Oñate, en Del Águila 1997: 265):

- Enfoques genéticos.
- Enfoques de competencia.
- Enfoques morfológicos.

El enfoque genético se centra en el estudio de los procesos de nacimiento, desarrollo y cristalización de los sistemas de partidos desde la mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. En dicho periodo, los procesos dan lugar a la aparición de líneas fundamentales de la división de los votantes en diferentes bloques separados (clivajes) que se

⁶⁷ En Bolivia se cuenta con un Sistema Multipartidista.

constituyeron en la base sobre la que, con la democratización y la extensión del sufragio, fueron naciendo los partidos políticos en los países occidentales.

El enfoque de competencia centra el estudio en la dirección o direcciones y las tendencias espaciales de competencia electoral, para lo que se ubica a los electores en una escala de 1 a 10, que representa su posición respecto a una determinada cuestión o dimensión relevante para el sistema de partidos que suele ser el factor ideológico (de izquierda o de derecha). “El enfoque que goza de mayor aceptación es el morfológico, esto es, el que atiende al número y la forma de los partidos que interactúan en el sistema, lo que, como afirma Sartori (1976, 120), indica una característica fundamental del sistema político en la medida en la que el poder está fragmentado, disperso o concentrado. En este sentido, Duverger (1961, 206 ss.) distinguió entre sistemas monopartidistas, sistemas bipartidistas y sistemas multipartidistas” (Oñate, en Del Águila 1997: 266).

Los partidos surgieron a partir de dos fuentes originarias (Ware 2004: 32):

- Desde el interior de un sistema legal,
- A través de la movilización de grupos y clases sociales que no se veían representados en estos sistemas legales y que querían defender sus propios intereses.

Independientemente de sus orígenes, la extensión de la afiliación y el surgimiento de los electorados de masas tuvieron un gran impacto sobre la evolución de los partidos. Obligados a competir entre sí por el voto, los partidos tuvieron que adaptar sus organizaciones, llegando a alterar el formato del sistema de partidos por los intereses de los afiliados. En los años noventa, la crisis en la política de los partidos llevó a cambios

radicales en el sistema de partidos pues la ciudadanía perdió confianza en sus representantes por los escándalos de corrupción pública que hoy da origen a esfuerzos para frenar la intromisión del dinero provenientes de actividades ilícitas que sólo favorecían al representante, en desmedro del ciudadano que le confió su voto.

2.1 Élités políticas

En general, en los Estados con régimen democrático, incluido Bolivia, la democracia es representada por los partidos políticos, pero estos han sufrido la intromisión, manipulación y disposición por parte de élites políticas traducidos en clanes familiares o grupos de poder económico. Para el estudio en la presente investigación es necesario referirnos a estas élites.

Basave Fernández del Valle (1982: 42) sostiene que los líderes, dirigentes y candidatos de los partidos políticos suelen tener antecedentes socioeconómicos y de clase superiores a los de los miembros de nivel de base del partido. Así, cuanto más alto sea el nivel de liderazgo o dirigencia detentado, más alto es el estatus socioeconómico. La tendencia apuntada es, en particular, marcada y evidente en los partidos políticos de derecha.

Una tendencia general en la actualidad, aunque no suficientemente definida, es que con el fortalecimiento, a nivel mundial, de sistemas de financiamiento público de las actividades políticas, se consolida un horizonte en que las cualidades personales y morales de los líderes políticos cuenten más que su raíz y estirpe familiar (De Andrea 2002: 203). Si a lo anterior aunamos que es previsible en el futuro una reforma política que eventualmente abriera las puertas a las candidaturas independientes, se tiene un conjunto de instituciones que inyecten sangre

nueva y oxigenen la imaginación de la clase gobernante, con la incorporación de nuevas generaciones de hombres y mujeres de una nueva estirpe: el talento, la preparación y la honestidad.

Uriarte (2002: 374) menciona a su vez que si bien los sistemas democráticos han transformado la estructura del poder y han realizado lo que podríamos considerar un reparto más equilibrado de los recursos políticos entre los ciudadanos, no han eliminado la existencia de las élites o de las minorías poderosas que tienen un control de importantes parcelas de poder. Dentro de estas minorías poderosas se sitúa la élite política que, en la mayoría de las clasificaciones, se considera como una de las élites principales de poder, junto a la élite económica y la élite intelectual.

En este contexto, la élite política está compuesta por las personas que tienen el control sobre las organizaciones e instituciones relevantes de la política. Esta definición nos indica que la primera diferenciación que debemos hacer es la referida a la élite política, por un lado, y los políticos, en general, por otro lado. No todos los políticos son parte de la élite política, tan sólo una parte ocupa posiciones relevantes de control de parcelas de poder.

Estas posiciones relevantes implican la intromisión de este poder social en los sistemas democráticos y en las principales instituciones del Estado, es decir, en el Gobierno, en el Congreso Nacional y la dirección de la administración del Estado. Consiguientemente hay una conexión estrecha entre la dirección de los partidos políticos y las principales instituciones del Estado, dado que los líderes de los partidos suelen ocupar, a su vez, posiciones de poder en el Estado, así de esta forma promover actos de corrupción política, con el objeto de, en primera instancia, recuperar los gastos preelectorales de anteriores elecciones, y

en segunda instancia, hacia el enriquecimiento ilícito que les permita la formación de capital para financiar futuras elecciones. Finalmente la obtención de un estatus socioeconómico acomodado.

2.2 Ética en la política

De Andrea (2002: 207) destaca que los líderes, dirigentes y candidatos a puestos de elección popular de los partidos políticos, cargan como bagaje permanente un conjunto de actitudes respecto a la política muy diferente al de aquellos individuos que son considerados “seguidores” por antonomasia. Por tanto, no debe causar sorpresa que los individuos que son líderes, tengan un sentido de la “eficacia política” mucho más agudo, si bien la “eficacia política” a veces está emparentada con la no tan conveniente “eficacia autoritaria”, y se sientan más competentes y capacitados tratándose de cuestiones políticas que los ciudadanos electores comunes y corrientes. Sin embargo, se piensa que los valores netamente políticos, como son el pragmatismo y la eficacia, en su sentido de optimización social en la implementación de políticas y uso de recursos sociales, deben ser moderados y equilibrados con valores morales como la honestidad y el patriotismo genuino, y conducentes a hacer de los líderes políticos verdaderos estadistas. Por tanto, es mejor para un Estado la honestidad de un líder que los vínculos con fuentes de “financiamiento moralmente cuestionables” que, cuando es aceptado, compromete al líder a comprometerse a beneficiar intereses especiales por encima del bien común.

Sobre la política moral (Bonete 1998: 106) que permite comprender el comportamiento del político, citando que el político que entiende los principios de la política de modo que puedan coexistir con la moral es el “político moral”. Lo que caracteriza al moralista político es su astucia, la habilidad para adaptarse a todas las circunstancias y el apego al poder

dominante, convirtiendo la política en un arte de la habilidad, orientado hacia el engrandecimiento del poder, que finalmente lo conduce a dejar de lado la ética por la oportunidad y el poder para tomar decisiones contrarias a las normas legales y los principios morales.

El estudio sobre la “conciencia voluntariamente ciega” relaciona el comportamiento de la persona enfrentada a escoger entre aceptar sus actos o no, llegando a confirmar que la persona con desvalores voluntarios, con frecuencia se rehúsa a analizar la moralidad de sus actos. Conociendo que sus actos afectarían a la toma de decisiones empresariales o políticas, y a sabiendas que le dará un beneficio económico, esta persona continua voluntariamente con una posición errada en la búsqueda de beneficios. El autor concluye afirmando que “no es fácil superar esta deformación de la conciencia moral porque es consecuencia de una actitud moral fundamental y una escala de valores personales que no son sanos” (Schmidt 1995: 156).

La escala de valores en el campo del ejercicio del poder político es mínima, por no decir nula. Esta falta de valores ha corrompido al sistema político de todos los Estados, por lo que el Informe Global de la Corrupción 2004 de Transparency International (TI)⁶⁸ sostiene que “ningún país en el mundo es inmune a la corrupción en la política. El problema abarca una amplia variedad de actos cometidos por líderes políticos antes, durante y después de dejar el cargo. Incluye actos proscritos por las Leyes nacionales e internacionales así como actividades que no son ilegales, pero que tienen una influencia corruptora en el proceso político, como por ejemplo cuando las compañías del sector privado acuden al cabildeo para obtener favores políticos. Varios de los escándalos por corrupción política de los últimos años giran alrededor del financiamiento corrupto de partidos políticos y candidatos. Existen

⁶⁸ Transparency International, www.transparency.org, 26/12/2011.

herramientas necesarias para que los gobiernos enfrenten el problema, convirtiendo la recepción de donaciones ilegales en una estrategia de alto riesgo. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos no han adoptado las salvaguardas necesarias contra la corrupción política” (www.transparency.org).

2.3 Clientelismo

El estudio de los partidos políticos debe ser complementado con un fenómeno que es practicado por todos los partidos en el poder —el gobierno— en todas las democracias de los Estados del mundo. Este fenómeno es el clientelismo, que en un inicio son las relaciones interpersonales entre un dirigente político o candidato y el cliente — personas de base o militantes de un partido político— que apoyan al partido político y al candidato en las campañas electorales con promoción de la imagen partidaria y del candidato y, además, con financiamiento, para pasar luego a relaciones de poder con beneficios mutuos, ante todo económicos.

Para Calderón y Gamarra en About Colombia Internacional (2003: 96)⁶⁹, el primer rasgo de la democracia pactada es que contiene una alta dosis de clientelismo político, pues los pactos aseguraron la distribución de los cargos y puestos de la administración del Estado entre los miembros de las respectivas coaliciones. Esta distribución se convirtió en la única recompensa tangible para los militantes de los partidos que se adhirieron a las coaliciones. La gran paradoja de este sistema clientelar es que las reformas estructurales que se impulsaron para reducir las dimensiones del Estado redujeron también la cantidad de puestos disponibles. Inevitablemente, el clientelismo, tan funcional en los primeros

⁶⁹ <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/421/view.php> , 29/03/2010.

momentos de la transición de gobernantes, se ha convertido en algo cada vez más ineficaz e ilegítimo.

El estudio de Caciagli (1996: 96) del clientelismo como fenómeno se inició a partir de los años setenta del siglo XX. Este autor afirma que, en el ámbito de la “ciencia política”, el concepto de clientelismo sirve para estudiar las “relaciones informales de poder” que se basan en el intercambio de favores entre dos personas en posición desigual, cada una de ellas interesada en buscar un aliado más fuerte o más débil. Se ha definido el clientelismo como una “relación diádica”⁷⁰, en virtud de la cual una persona de status más elevado —el patrono— utiliza sus influencias y sus recursos económicos para facilitar protección y beneficios a una persona de estatus inferior —el cliente— que ofrece servicios y/o apoyo.

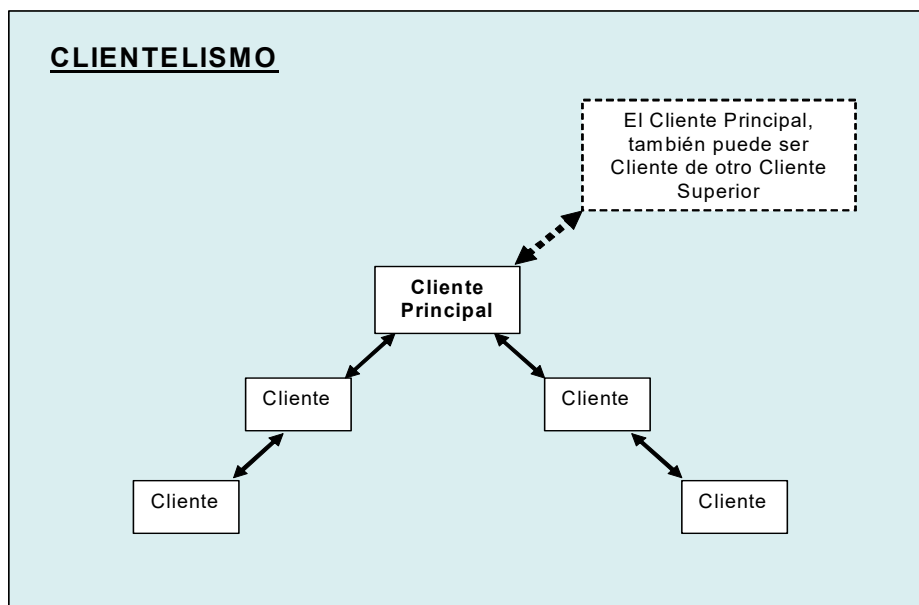
Por tanto, el clientelismo implica relaciones sociales “precontractuales” y relaciones políticas no “ideologizadas”. Estas relaciones no se basan en la solidaridad colectiva, sino en intereses particulares, siguiendo pautas de valores no universalistas, sino individualistas y particularistas. En el vínculo cara a cara, lo que vale es la confianza en el comportamiento del otro.

Si las relaciones clientelares más simples son entre dos personas, las más complejas son entre roles y élites políticas, y porque no decir, desde el Presidente de la República, descendiendo hasta los niveles políticos medios, razón por la cual el mismo actor puede ser patrono de subalternos y cliente de los más poderosos. Un conjunto de roles forma una red clientelista, estructurada en cadenas piramidales. (Véase la Figura 6)

⁷⁰ Una relación diádica se define como una función o combinación lineal.

Figura 6

Estructura jerárquica de las redes clientelares en la política



Fuente: elaboración propia.

Para comprender el uso que actualmente se da al término clientelismo en las ciencias políticas y en la sociología política, probablemente sea útil partir de lejos (Bobbio 2001: 271), señalando, aunque sea brevemente, las clientelas y los clientes de las sociedades tradicionales y, de manera particular, la clientela romana que no sólo le dio el nombre al fenómeno, sino que indudablemente es el ejemplo más conocido.

Por otra parte, en su análisis sobre el origen del término clientelismo, Corzo (2002: 4) sostiene que este término se presta a la confusión y a la manipulación, considerándolo un elemento patológico de la democracia. En los momentos de transición, los gobiernos utilizan el clientelismo como un instrumento para incorporar a sus militantes en la administración del Estado.

2.3.1 Clientelismo político

En muchos países de América Latina, la relación entre los partidos políticos y la sociedad civil está interrumpida. Los partidos se han alejado paulatinamente de la sociedad y, en esa medida, se han ido deslegitimando. Todo esto sucede en un contexto en el cual, después de la caída de los regímenes autoritarios y luego de los procesos de democratización, los partidos políticos fueron ganando gradualmente importancia y presencia, convirtiéndose en elementos nodales no sólo de esa democratización, sino de toda la vida política.

Como sugiere Toranzo para el caso boliviano, una de las razones fundamentales para el descrédito político radica en que las organizaciones partidarias practicaron conductas excesivamente clientelares, marcadas por un uso prebendal y patrimonial del poder cuando les tocó administrar el Estado (Toranzo 2006: 451).

Si se ha desvalorizado el sistema político, junto con él han quedado desacreditados los partidos políticos y, en consecuencia, la propia sociedad civil porque se observa que sectores de esta sociedad (o al menos algunos de sus dirigentes) se acercan a los partidos con un criterio clientelar, buscando en ellos una opción de empleo o de beneficio propio, pues no siempre llegan a las organizaciones partidarias porque éstas los entusiasman por identificarse con su visión de futuro, sino simplemente porque sus representantes tienen intereses de tipo personal (Toranzo 2006: 452).

El clientelismo político es una consecuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política, que suelen derivar en hechos de corrupción, tráfico de influencias, caciquismo, etc. Corzo (2002: 11) señala que la corrupción es el término que más se relaciona con el

clientelismo político, e incluso llega a identificarlos como similares. Si bien existe una confusión conceptual entre corrupción y clientelismo, la corrupción política es aquella situación de intercambio de favores que sobrepasan los límites de la legalidad para la obtención de beneficios extraposicionales. El intercambio se produce de forma implícita, aunque se explicita en el ejercicio no responsable de funciones políticas o administrativas. En términos jurídicos, la corrupción política se concreta en el soborno —que consiste, por ejemplo, en pagar una cantidad de dinero (o cualquier tipo de dádivas) a cambio de no cumplir con una obligación o de obtener alguna ventaja— y la extorsión, que, por medio de amenazas y presiones a las autoridades, consigue de ellas un trato de favor.

Las relaciones clientelares, así como el propio clientelismo, están al servicio de la corrupción, pero esto no significa que sean lo mismo. Efectivamente, los mecanismos y los grados de exclusión e inclusión son diferentes en uno y otro caso. En la corrupción es más difícil introducirse porque mientras que en el clientelismo el incremento de clientes supone un crecimiento de afiliados traducido en votos, en la corrupción se requiere de actores con posibilidad y disponibilidad económica capaces de ofrecer beneficios económicos e influencias. En el clientelismo no hay límites para introducirse en la relación, pero prima la relación y confianza dentro de las élites políticas. Por tanto, el grado de exclusión es mayor en la corrupción que en el clientelismo.

El clientelismo político es un instrumento al servicio de múltiples intereses, y de ahí derivan sus consecuencias: siempre habrá que desligar el intercambio de los objetivos que se busquen con el mismo. Se entiende el clientelismo político como una consecuencia de determinadas relaciones personales de intercambio voluntarias entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a

servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar —aunque no imposible— de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas partes, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que requieren ambas para alcanzar sus fines.

Rehren (2000: 131) sostiene que se ha vinculado el clientelismo político con sociedades estratificadas donde coexisten estructuras de poder desiguales y asimétricas junto con el desarrollo de lealtades interpersonales basadas en el particularismo. Dicho autor define el clientelismo político como un modo de relacionamiento entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el patrono controla importantes recursos de poder y, por su parte, el cliente accede a ciertos beneficios a cambio de lealtad y apoyo político. Esta relación diádica es de carácter particularista y se desarrolla entre individuos de poder y estatus socioeconómico desiguales con el fin de lograr beneficios personales, intercambiando puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por apoyo político, especialmente con votos.

Según Bealey (2003: 72), clientelismo es la relación entre alguien que otorga un favor o patrocinio y grupos de peticiones, con beneficios para ambas partes. Para el patrón, la recompensa es el acceso al poder político; para el cliente, las ventajas de materialización en puestos de trabajo, contratos del gobierno, licencias en obras o negocios. El patrón es con frecuencia una persona elegida para el efecto o un organizador del partido. El clientelismo existe en todos los niveles, pero es más corriente en el nivel local.

De acuerdo con los estudios y el tratamiento que los diferentes autores han dado al clientelismo, es necesario incluir la figura del tráfico

de influencias que, según nuestras apreciaciones, es la base fundamental de toda relación —vertical u horizontal— para llegar a la obtención de beneficios, tanto del patrón como del cliente.

Bealey (*op. cit.*) define el tráfico de influencias como la metáfora que describe la actividad del que controla el acceso a las oportunidades, servicios y beneficios vitales. Aunque el acceso venga establecido por normas, existe un margen para la discrecionalidad. Funciona a la hora de decidir ascensos en grandes organizaciones, de repartir viviendas de protección oficial o de instalar servicios especiales. Quienes tienen a su cargo tales decisiones disfrutan de la sensación de poder, y además es evidente que su posición se presta a sobornos y al intercambio de favores.

2.3.2 Clientelismo, corrupción y el financiamiento de los partidos políticos

Rehren (2000: 134) sostiene que el estudio de la corrupción ha sido abordado en el marco de la ciencia política desde distintas perspectivas. La teoría política identificada con el enfoque moralista señala a la corrupción como un problema perenne de la humanidad, para lo cual el estudio de los clásicos puede ayudar a comprender mejor las causas del deterioro político. Se considera la corrupción como un fenómeno que prospera bajo el ámbito de una economía estatista, burocrática y regulada, en la que grupos o élites políticas con accesos privilegiados pueden crear condiciones estructurales conducentes al *rent-seeking*⁷¹ y al *profit-seeking*⁷².

⁷¹ Búsqueda de beneficios.

⁷² Aprovechamiento de los beneficios.

Por otra parte, en sus estudios sobre clientelismo, Caciagli (1996: 79) afirma que la corrupción se considera como muy cercana al clientelismo, que con frecuencia se confunde el clientelismo con la corrupción, sosteniendo que empíricamente corrupción y clientelismo pueden cruzarse y confundirse, dado que poseen algunos rasgos comunes. Lo fundamental son las relaciones de intercambio basadas en beneficios extrínsecos e instrumentales, llegando a concluir que en ambos casos comparten una relación diádica, los contactos personales de amistad y de compadrazgo que juegan un papel importante en las relaciones clientelares y de corrupción compartida en beneficios. Continúa alegando que, desde el punto de vista politológico y de la teoría de la democracia, la semejanza más contundente es que dentro del sistema político ambos implican la privatización de la política.

En nuestro análisis llevamos aún más allá este razonamiento proponiendo que las relaciones clientelares originan corrupción, que la corrupción causa enriquecimiento ilícito y con estos beneficios —*dineros y bienes*— los representantes electos —*Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados*—, así como los miembros del Poder Ejecutivo, recuperan los gastos electorales de anteriores elecciones y financian futuras campañas políticas. En consecuencia, el clientelismo y la corrupción son fenómenos cíclicos, convirtiéndose en la base fundamental de las finanzas de las organizaciones políticas. Desde el punto de vista de la corrupción, esta es la base de la democracia y de la participación de organizaciones políticas tradicionales, quienes optaron en pasadas gestiones por el clientelismo y la corrupción como fuente de financiamiento para el sostén del partido político, su financiamiento y participación en futuras campañas electorales.

Zovatto (2005: 1) postula que “el tema de financiamiento de partidos y campañas políticas ha adquirido una importante relevancia al

asociarse con escándalos de corrupción política y tráfico de influencias”. El “tráfico de influencias es la parte fundamental de clientelismo”, ya que toda relación clientelar debe tener canales expeditos de comunicación entre el patrono y el cliente, y de estos con otros clientes ascendentes, descendentes y colaterales, que promueven la corrupción política y con los beneficios de esta financian las actividades políticas. Prosigue afirmando que, si bien el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales no es una actividad corrupta *per se*, la historia reciente de la política latinoamericana evidencia que el financiamiento de los partidos se vincula frecuentemente con la corrupción política, entendida ésta como el “mal uso y abuso de poder de origen político o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho” (*id.*).

Hasta aquí hemos definido qué es la representación política, sus fundamentos y bases, las formas de sistemas políticos, para dar paso a temas críticos como son las élites políticas, la ética que debería conducir a una buena praxis de las organizaciones políticas en la administración del Estado en democracia. De allí, finalmente, pasamos al vicio tan común en el ejercicio del poder que es el clientelismo y sus relaciones con la representación política y los grupos de poder, la corrupción pública y el financiamiento de los partidos políticos.

3. La corrupción en el financiamiento de los partidos políticos

De inicio, las prácticas corruptas de quienes detentan el poder en gestión de gobierno son tomadas como corrientes y habituales, ya que “el fenómeno de la corrupción y las interferencias entre la instrumentalización del poder político y la corrupción son típicos” (Romero 2005: 111). Más frecuentes aún son las prácticas corruptas en épocas electorales cuando

los servidores (funcionarios) públicos deben contribuir al financiamiento de los partidos políticos en que militan, utilizando “fondos públicos u otorgue alguno de los actos a otros con el objeto de promover su imagen política, la de su superior jerárquico o la de un tercero” (Andrade 2008: 350), entonces se elevan las necesidades de dinero e infraestructura, dando vía libre a la corrupción a través del manejo irresponsable y arbitrario de la cosa pública o bienes del Estado que en Bolivia con la Ley 004 de lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas de 31 de marzo de 2010, incorporaron en el Artículo 26 el tipo penal de “Uso indebido de bienes y servicios públicos”⁷³, que pese a esta nueva figura penal, durante la campaña política de elecciones generales del 2014 y las preelectorales para Gobernadores Departamentales y Alcaldes de 2015, se observaron un gran despliegue de vehículos e infraestructura de entidades del Estado y el desplazamiento de funcionarios públicos, quienes aseguran ser obligados a asistir a estas concentraciones.

La relación entre la corrupción del sector privado y la del sector público es una interacción en la que “el empresario típico sólo quiere más dinero y el político desea más poder” (Duyne, en Arlacchi 2001: 81), y para conseguir ese poder requerirá siempre de más dinero. Esta combinación abre las posibilidades de corrupción del partido: compra del voto político, enriquecimiento ilícito, conflictos de intereses, encubrimiento por efecto del clientelismo político y el nepotismo, etc. (Véase la Figura 7.)

⁷³ Artículo 26. (Uso Indebido de Bienes y Servicios Públicos). La servidora pública o el servidor público que en beneficio propio o de terceros otorgue un fin distinto al cual se hallaren destinados bienes, derechos y acciones pertenecientes al Estado o a sus instituciones, a las cuales tenga acceso en el ejercicio de la función pública, será sancionado con privación de libertad de uno a cuatro años.
Si por el uso indebido, el bien sufre deterioro, destrozos o pereciere, la pena será de tres a ocho años y reparación del daño causado.
La pena del párrafo primero, será aplicada al particular o servidor público que utilice los servicios de personas remuneradas por el Estado o de personas que se encuentren en el cumplimiento de un deber legal, dándoles un fin distinto para los cuales fueron contratados o destinados.

En épocas electorales, entonces, la corrupción política se incrementa, ya que los políticos deben financiar las campañas electorales, de modo que las prácticas corruptas tienden a:

i. Obtener dinero para cumplir con las cuotas de aportes personales para el partido.

ii. Financiar al partido político a fin de obtener una posición, ya sea como representante nacional o a través de la candidatura a algún puesto en el poder Legislativo, el poder Ejecutivo o el poder Judicial. Si fuera candidato al poder Legislativo, al margen de la cuota unipersonal al partido político, el interesado debe financiar los gastos de su propia campaña personal.

En épocas no electorales, la corrupción política no es más que una práctica habitual para:

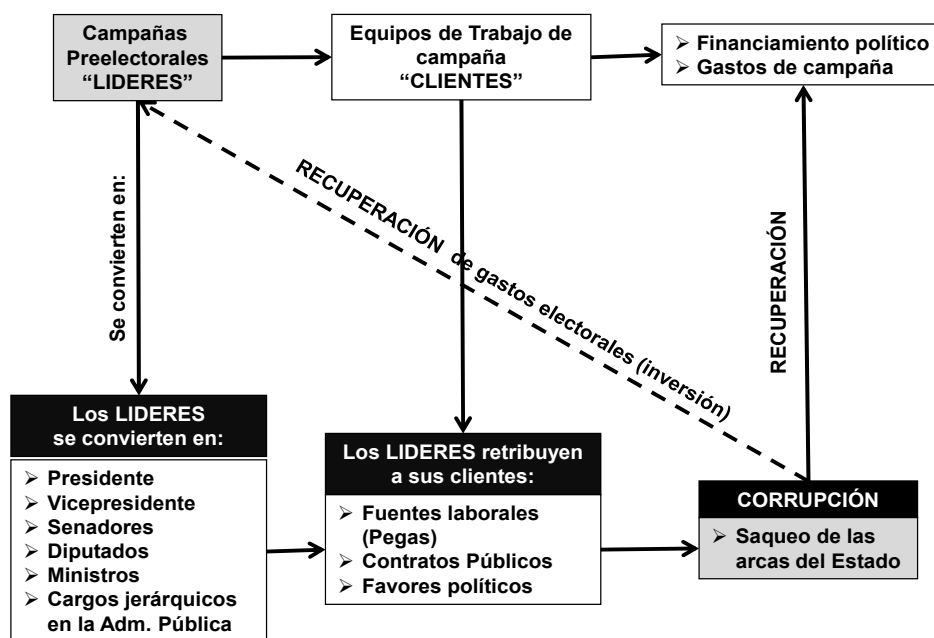
i. Resarcirse de los gastos electorales de la última campaña electoral.

ii. Obtener dinero fácil para incrementar el patrimonio personal de los políticos (enriquecimiento ilícito).

iii. Financiar futuras campañas electorales.

Figura 7

Redes de corrupción y el financiamiento de los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia.

Entre las fuentes de dinero producto de la corrupción tenemos las donaciones —condicionadas— de personas naturales o jurídicas, que generan compromisos entre donantes y políticos, porque “quien recibe el fondo a nombre del partido se compromete a tomar una decisión o a influir para que otros tomen una decisión en el sentido querido por el donante” (Malem 2002: 114). Lo más usual es que estos compromisos se traduzcan en “contratos públicos de obras, servicios y suministros” (Rezzoagli 2005: 55). A esto debemos añadir la corrupción promovida por actores privados externos que sobornan al agente público para “conquistar la decisión favorable de un servidor público, con la finalidad de lograr la adjudicación de un contrato por parte del Estado al que pertenece” (Fabián Caparrós 2003: 39). Entonces, podemos afirmar que

la corrupción no se da solamente en el interior de un país, sino que trasciende al ámbito internacional.

Como mencionamos, la corrupción afecta casi automáticamente a quienes detentan el poder en gestión de gobierno, infiltrándose así en la vida pública, económica y política. Rodríguez Gómez (2005) identifica algunas de las áreas “donde más frecuentemente se dan supuestos hechos de corrupción, con la intervención de funcionarios o autoridades, produciéndose atentados contra la Administración Pública” (Rodríguez Gómez, en Rodríguez García y Fabián Caparrós 2003: 190-192). Concretamente, la adjudicación de obras públicas y de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración Pública; la deficiente o manipulada fiscalización de obras públicas; la concesión de licencias de obras a particulares por parte de órganos autárquicos; la deficiente fiscalización tributaria; el vínculo de los órganos policiales y de aduanas con actividades ilícitas, principalmente con el narcotráfico y la corrupción.

Por lo general, estas prácticas son comunes en la administración pública de cualquier Estado democrático, ya que los funcionarios públicos en potestad de decisión, sean administradores de contratos, policías, fiscales, autoridades judiciales⁷⁴, aduaneras, tributarias o fiscalizadoras se corrompen para beneficio personal y/o para financiar a sus partidos políticos.

La corrupción y el financiamiento de partidos políticos forman parte de la democracia y la administración pública que, como vimos en

⁷⁴ Las instituciones consideradas más corruptas mundialmente son la policía, la fiscalía y la justicia, ya que sus miembros hacen mal uso de su posición y autoridad, siendo lo más peligroso sus vínculos con el narcotráfico y el crimen organizado. Por otra parte, en la práctica, sus miembros responden a los gobiernos de turno y participan en partidos políticos. Aunque el principio de independencia institucional e imparcialidad funcionaria les prohíbe ejercer acciones político-partidarias, en Bolivia se cuenta con experiencias sobre excomandantes de la Policía que al dejar la Comandancia se convirtieron en autoridades políticas. Asimismo, fiscales y jueces se han visto involucrados en relaciones clientelares con los gobiernos de turno.

anteriores párrafos, no sólo involucra al funcionario público de categoría media, sino a los propios gobernantes (Presidente, Vicepresidente, senadores, diputados y ministros). Los delitos más importantes se dan en contratos públicos con empresas internacionales para la construcción de obras en las áreas de caminos, minería, hidrocarburos, telecomunicaciones, etc., ya que estos requieren la aprobación de autoridades de alto nivel jerárquico como son los ministros de Estado, o diputados y senadores en el Legislativo, que deben aprobar leyes ratificadoras de los contratos internacionales, pues los grandes contratos millonarios y que a menudo se extienden por 10, 20 y hasta 99 años, deben ser ratificados por ley en el poder Legislativo a petición del Ejecutivo. En consecuencia, para la adjudicación y suscripción de estos contratos es frecuente pagar coimas a los más altos niveles jerárquicos del Gobierno y, en épocas electorales, entregar cuantiosas sumas a los partidos políticos —por una parte al partido que en gestión de gobierno le otorgó el contrato y por otra, a los partidos políticos con mayor probabilidad de ganar futuras elecciones y que una vez en el gobierno establecen la continuidad de las coimas si es el mismo partido con el que suscribió el contrato o nuevas condiciones de coimas con el nuevo partido político que ganare las elecciones—. Esta práctica se conoce comúnmente en esferas políticas como “acercamiento” o *lobby*, que pretende garantizar la continuidad de contratos públicos y el rédito económico a los partidos políticos.

Son prácticas comunes que todos los gobiernos y sus partidos utilizan para recuperar los gastos electorales y para financiar futuras campañas políticas. Estas prácticas tienen su repercusión en el índice de percepción de la corrupción (IPC) que Transparencia Internacional viene aplicando anualmente a los Estados en la lucha contra la corrupción.

Encontrar una solución para evitar este tipo de financiamiento se convierte en un desafío casi imposible de cumplir, ya que ni las reformas legales ni los mecanismos fiscalizadores serán suficientes, pues la rendición de cuentas ante los órganos electorales no siempre será satisfactoria ni totalmente transparente porque los partidos políticos difícilmente registrarán todos sus ingresos y gastos electorales.

Los siguientes ejemplos corresponden a los numerosos países que han sufrido la infiltración del narcotráfico y el crimen organizado en regímenes democráticos en Sudamérica, Centroamérica y Europa:

3.1 Brasil

a) Petrobras y corrupción en el Partido de los Trabajadores (PT)

Uno de los casos de mayor relevancia y cobertura mediática de este tiempo es el caso Petrobras, todo por las personas políticas implicadas que se encuentran en pleno ejercicio en el Congreso brasileño, además de miembros del Poder Ejecutivo (Ministros) de confianza de la actual Presidenta Dilma Vana da Silva Rousseff⁷⁵ (Dilma Rouseff), así como de las redes internacionales de empresas, ha dado lugar a que la justicia brasileña y suiza desplieguen las investigaciones, además que “La organización anticorrupción Transparencia Internacional (TI) anunció el 18 de agosto de 2015 que investigará posibles réplicas del escándalo en la petrolera brasileña Petrobras en siete países de América Latina”⁷⁶ refiriéndose a Argentina, Chile, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, porque las investigaciones en curso en Brasil

⁷⁵ Economista y política brasileña, actual Presidenta de Brasil desde el 1 de enero de 2011.

⁷⁶ <http://www.eluniversal.com/internacional/150818/transparencia-internacional-investiga-a-siete-paises-por-caso-de-petro>, de 18 de agosto de 2015, 29/09/2015.

están evidenciando los vínculos entre grandes empresas constructoras y el poder político en estos países de la región americana.

“Un nuevo escándalo salpica a la mandataria y candidata a la reelección a seis días del balotaje⁷⁷” en Brasil: exministra de Dilma Rousseff obtuvo dinero desviado de Petrobras⁷⁸. Es el titular de prensa que destaca que la exjefa del Gabinete de la Presidencia de Brasil, Gleisi Hoffmann, recibió R\$. 1.000.000.- (aproximadamente \$us. 410.000.-, equivalentes a 315.340 €) provenientes de recursos desviados del ente estatal Petrobras, aseguró el diario O Estado de São Paulo (19 de octubre de 2014).

El rotativo citó declaraciones hechas a la Policía por el exdirector de Refinería y Abastecimiento de la petrolera, Paulo Roberto Costa⁷⁹, quien está preso por integrar una red de lavado de dinero que fue entregado en efectivo a “un emisario” de Hoffmann, y fue usado para financiar su campaña electoral de 2010 por un escaño en el Senado.

El escándalo se llevó por delante la gestión política de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, ya que la ciudadanía brasilera retiró su confianza reflejada en el índice de aceptación que bajó hasta un lamentable 10 % según la encuesta de Datafolha⁸⁰. El 10% es el peor nivel de popularidad para un mandatario brasileño desde 1992, cuando el entonces presidente Fernando Collor de Mello fue sometido a un juicio político por corrupción y se vio forzado a renunciar a la presidencia.

⁷⁷ Balotaje es definido como la segunda votación que se realiza en una elección cuando ninguno de los candidatos ha alcanzado la mayoría requerida, también conocido como segunda vuelta.

⁷⁸ <http://peru21.pe/mundo/brasil-ex-ministra-dilma-rousseff-obtuvo-dinero-desviado-petrobras-2201708>, de 19 de octubre del 2014, 02/01/2015.

⁷⁹ Ingeniero de profesión, entre 2004 e 2012 fue Director de abastecimiento de Petrobras, empresas brasilera de explotación, producción, refinación y comercialización de petróleo, gas natural y sus derivados.

⁸⁰ <http://www.infobae.com/2015/06/21/1736801-el-indice-aprobacion-dilma-rousseff-cae-al-10-brasil>, de 21 de junio de 2015, 06/08/2015.

En marzo de 2015, “el Fiscal General de Brasil requirió a la Corte Suprema del país ampliar las investigaciones a 54 personas a las que acusa de estar involucrados en el plan de sobornos en la empresa petrolera estatal Petrobras desconociéndose el listado de estas 54 personas, pero que afectan y alcanzan a los ex Presidentes del Brasil Color de Mello y Luiz Inácio Lula da Silva, y entre ellos a políticos del partido PT, incluidos los presidentes de la Cámara de Diputados, Eduardo Cosentino da Cunha⁸¹, y del Senado, José Renan Calheiros Vasconcelos⁸².

Este escándalo de Petrobras, también toca al expresidente brasileño Fernando Collor de Mello⁸³, a quien el Fiscal General del Brasil, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, a principios de agosto de 2015⁸⁴ acusó de haber recibido \$us 7,500.000.- (5.800.000.- de €) de la petrolera estatal. Collor de Mello respondió que “Nada tengo que ver con los hechos que me imputan y reafirmo que todo esto no pasa de hilaciones, falsas versiones vertidas a la opinión pública para esterilizar la verdad”, atribuyendo a un escándalo mediático más sobre Petrobras.

Siguiendo las denuncias, a mediados de agosto 2015, el mismo Fiscal General del Brasil, Rodrigo Janot, denunció ante el Tribunal Supremo al presidente de la Cámara de los Diputados, Eduardo

⁸¹ Economista, locutor y político ; miembro del Congreso por el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB) en Río de Janeiro. Desde febrero de 2015 es Presidente de la Cámara de Representantes o Diputados.

⁸² Abogado y político brasileño, actual presidente del Senado Federal de Brasil.

⁸³ Político brasileño, Presidente Constitucional de la República Federativa entre 1990 y desde 2007 es Senador de la República Federativa del Brasil.

⁸⁴ Periódico La Razón, La Paz - Bolivia, de 06 de agosto de 2015.

Cosentino da Cunha, por corrupción y lavado de dinero⁸⁵, todo un escándalo en Brasil.

Continuando con el caso Petrobras, el 21 de septiembre de 2015 el ex tesorero del brasileño Partido de los Trabajadores (PT) Joao Vaccari Neto⁸⁶ con cargos penales de corrupción, lavado de dinero y asociación para delinquir, quien ha sido condenado por el Juez federal Sergio Fernando Moro a 15 años y cuatro meses de prisión por su implicación en la red de corrupción del caso Petrobras; el mismo Juez también ha condenado a 20 años y ocho meses al exdirector de Servicios de Petrobras, Renato de Souza Duque. En la sentencia, el juez asegura que Joan Vaccari, un histórico militante del PT, intermedió para que esta formación recibiera más de 1.000.000.- de € (un millón 00/100 €)⁸⁷ provenientes de sobornos de empresarios que mantenían contratos con Petrobras, desviando de estos pagos en donaciones a campañas preelectorales en las que participó el PT.

Joan Vaccari es el primer político condenado en el ingente, creciente e interminable caso Petrobras. Su condena salpica aún más al PT y a la misma Dilma Rousseff en una crisis política que sacude al sistema de partidos del Brasil mientras el PT se encuentra en gestión de gobierno, cuyo partido se debilita —políticamente— cada vez más por la falta de credibilidad y la alta corrupción de sus jefes y dirigentes.

A octubre de 2015, el caso Petrobras salpica a una veintena de grandes empresas privadas brasileras, las cuales, según las autoridades,

⁸⁵ Collor de Mello y el presidente del Congreso, acusados de corrupción, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/19/actualidad/1440009046_787938.html, de 22 de agosto de 2015, 12/10/2015.

⁸⁶ Secretario de Finanzas y Planificación Partido de los Trabajadores (PT).

⁸⁷

http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/21/actualidad/1442849677_857820.html, de 21 de septiembre de 2015, 29/09/2015.

obtenían contratos amañados con la petrolera, inflaban sus precios en los contratos para distribuir los excedentes de precios a directivos de Petrobras y políticos que amparaban el fraude. De hecho, uno de los mayores empresarios del país, Marcelo Bahia Odebrecht⁸⁸, el dueño de la mayor empresa constructora de Brasil, Odebrecht⁸⁹, se encuentra en la actualidad preso, acusado de sobornar a altos directivos de Petrobras por la obtención irregular de contratos.

En respuesta al escándalo de las denuncias de corrupción en Petrobras, la justicia suiza desde el 2014 se encuentra investigando al grupo empresarial brasileño de construcción Odebrecht, para cuyo cometido, el Fiscal General suizo hizo una petición de asistencia investigativa mutua a Brasil para que sus autoridades pongan en seguridad las posibles pruebas e interroguen a los sospechosos y a los socios de la constructora Odebrecht. Asimismo, “El fiscal general de la Confederación ha abierto numerosas investigaciones en relación al caso Petrobras”, explicó la portavoz de la Fiscalía suiza, sosteniendo que “Los primeros resultados de estas investigaciones indican que el sector financiero suizo se ha visto seriamente afectado por el escándalo, con numerosas personas y empresas acusadas o declaradas culpables en Brasil de haber efectuado transacciones sospechosas a través de cuentas en Suiza”⁹⁰.

⁸⁸ Empresario brasileño, propietario del grupo empresarial Odebrecht que se dedica a negocios diversificados en los campos de ingeniería, construcción, productos químicos y petroquímicos. Es el mayor conglomerado de la construcción de América Latina.

⁸⁹ Odebrecht es un conglomerado brasileño de negocios en los campos de la ingeniería y la construcción, también participa en la manufactura de productos químicos y petroquímicos. Instituida como compañía en 1944, el grupo está presente en Suramérica, América Central y el Caribe, Norteamérica, África, Europa y el Medio Oriente. Empresa de Ingeniería Civil, construcción, productos petroquímicos y químicos.

⁹⁰ <http://www.lanacion.com.py/2015/07/23/suiza-investiga-al-grupo-brasileno-odebrecht-por-el-caso-petrobras/>, de 23 de julio de 2015, 06/08/2015.

El escándalo, en general, cita al ex Presidente Lula da Silva, quien debe responder sobre sospechas de haber incurrido en el delito de tráfico de influencias internacional a favor de Odebrecht, atribuyéndole que esta empresa constructora financió viajes de Lula da Silva a Cuba a la República Dominicana, Ghana, Angola y Portugal. Según las denuncias, la empresa brasileña conseguía así contratos de obras en esos países, que eran financiados por el Banco de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil a bajo costo⁹¹

El máximo tribunal de justicia de Brasil autorizó el 03 de octubre de 2015⁹² a que la Policía Federal deba convocar a Lula da Silva para que preste su declaración informativa en calidad de Testigo respecto al caso de corrupción en la petrolera brasileña Petrobras que viene investigando el magistrado instructor del caso en el Supremo Tribunal Federal (STF), Teori Albino Zavascki, quien informo que ha coincidido con la Fiscalía en que el ex gobernante deba ser escuchado como testigo y no como investigado.

3.2 Chile

a) Penta — Grupo empresarial vinculado al partido Unión Demócrata Independiente (UDI)

El caso Penta, es la “trama de corrupción [que] salpica también a varios funcionarios y políticos”⁹³, es el titular de los rotativos en base a

⁹¹ Escándalo en Petrobras salpica a Lula da Silva, <http://www.laprensagrafica.com/2015/07/27/escandalo-en-petrobras-salpica-a-lula-da-silva>, de 27 de julio de 2015, 06/08/2015.

⁹² El expresidente brasileño Lula da Silva declarará como testigo en el caso Petrobras, <http://www.rtve.es/noticias/20151003/expresidente-brasileno-lula-da-silva-declarara-como-testigo-caso-petrobras/1231340.shtml>, de 03 de octubre de 2015, 05/10/2015.

⁹³ Hay seis presos por caso Penta en Chile, Periódico La Razón de 8 de marzo de 2015, http://www.la-razon.com/mundo/presos-caso-Penta-Chile_0_2229977041.html, de 08 de marzo de 2015, 20/03/2015.

EFE, Santiago de Chile, destacando un hecho de corrupción instaurado en proceso legal (penal), que un juez ordenó prisión preventiva para los involucrados (6 de 10) por delitos tributarios y recepción de sobornos.

“El caso tiene también una arista política, tras haber revelado [...] uno de los seis imputados, que el grupo financiaba las campañas electorales del conservador partido Unión Demócrata Independiente (UDI), a través de contratos por negocios ficticios”.

El 26 de septiembre de 2014 el senador por la UDI, Iván Alejandro Moreira Barros⁹⁴ enfrentó ante los medios de comunicación el escándalo mediático referente a la investigación por posibles ilícitos tributarios que sigue la Fiscalía de Delitos de Alta Complejidad y que involucra a los fundadores del Grupo Penta⁹⁵, Carlos Alberto Délano⁹⁶ y Carlos Eugenio Lavín⁹⁷, en Chile se abría un capítulo referido al financiamiento irregular de campañas políticas.

Carlos Alberto Délano, militante activo de la UDI y miembro del consejo histórico de dicho partido político, ha participado como asesor de campaña de varios miembros de la UDI, siendo reconocido como el financiador de la UDI y de sus campañas que con el caso Penta en 2014 salió el escándalo acusando a los directivos del Grupo de realizar donaciones irregulares a varios candidatos de la UDI.

⁹⁴ Relacionador público y político chileno, miembro de la Unión Demócrata Independiente (UDI). Actualmente es Senador por la Región de los Lagos; entre las gestiones 1994 a 2010 Diputado; y entre 1988 a 1992 Alcalde de La Cisterna.

⁹⁵ Compuesta por la AFP Cuprum, Banco de Chile (1993-2001), Banmédica, Penta Vida, Penta Security y Banco Penta.

⁹⁶ Ingeniero comercial y empresario chileno, uno de los socios fundadores y presidente de Empresas Penta.

⁹⁷ Junto con su socio Carlos Alberto Délano fueron los fundadores del holding Empresas Penta.

El fraude tributario imputado a las empresas Penta, que según la acusación inicial por el Ministerio Público es que el grupo habría defraudado al Fisco se encuentra entre \$. 260 a \$. 660 millones de pesos⁹⁸ (entre 400.000.- a 860.000.- €).

Tras el inicio del escándalo Carlos Eugenio Lavín y Carlos Alberto Délano renunciaron en diciembre del 2014 a los directorios de cuatro empresas del Grupo Penta —Penta Vida, Penta Security, Banmédica y Banco Penta—. En ese entonces, salió a la luz pública una conversación entre Carlos Eugenio Lavín y un exgerente de Penta, que confirma la donaciones irregulares realizadas por el Grupo a varios políticos de la UDI. El 7 de marzo de 2015 se formalizó la investigación en su contra por delitos tributarios y soborno⁹⁹, quedando en prisión preventiva en la Penitenciaría Capitán Yáber. El pasado julio de 2015, la “Cuarta Sala del Tribunal de alzada capitalino decidió revocar la decisión del Octavo Juzgado de Garantía que había rebajado las medidas cautelares de los tres imputados a arresto domiciliario nocturno”¹⁰⁰, además del arraigo nacional. Al momento (octubre 2015) en caso en encuentra en proceso.

El caso Penta es otro de los casos que acontecen dentro el financiamiento irregular de partidos políticos vinculados al empresariado privado, cuyos principales accionistas buscan un espacio en la vida política de los Estados y gozar de influencias y protección política del gobierno de turno, no está demás decir que financian las campañas de candidatos a Diputados y/o Senadores, quienes desde el Congreso

⁹⁸ Fraude al FUT" escala hasta socios del grupo Penta y relacionados, Pulso de 11 de agosto de 2014.

⁹⁹ Caso Penta: Fiscalía pide formalizar a Délano y Lavín por delito tributario y soborno. El Mostrador de 10 de enero de 2015.

¹⁰⁰ Caso Penta: Corte de Apelaciones repone arresto domiciliario total para Délano, Lavín y Wagner, <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/07/674-639442-9-caso-penta-corte-de-apelaciones-repone-arresto-domiciliario-total-para-delano.shtml>, de 20 de julio de 2015, 06/08/2015.

direccionan negocios a las empresas de sus financiadores con contratos públicos irregulares.

3.3 España

a) Gürtel — Red de corrupción y el Partido Popular (PP)

Un caso que trascendió es el caso Gürtel que, en noviembre de 2007 la Fiscalía Anticorrupción inicia la investigación del caso conocido como Gürtel, fue denunciada por la Fiscalía el 06 febrero de 2009 ante la Audiencia Nacional, sobre una red de corrupción política vinculada al Partido Popular (PP) que funcionaba principalmente en las comunidades de Madrid, Valencia y la Costa del Sol, por presuntos delitos de blanqueo de capitales, fraude fiscal, cohecho y tráfico de influencias. El principal acusado es Francisco Correa Sánchez¹⁰¹, empresario ligado al Ayuntamiento de Boadilla del Monte perteneciente a la Comunidad de Madrid, miembro del PP, a quien le atribuyen ser cabecilla de la supuesta red de corrupción. El caso se abrió a denuncia realizada por el exconcejal José Luis Peñas¹⁰², siendo hecho público por el diario español El País que “el trabajo desarrollado durante 14 meses por EL PAÍS sobre la trama de corrupción masiva vinculada al PP, cualificados dirigentes de esta formación política han intentado ocultar la verdad, torpedeando y descalificando las informaciones que este medio de comunicación ofrecía a diario a sus lectores”¹⁰³ que finalmente fue denunciado ante la Fiscalía.

De la investigación del caso Gürtel, se deriva en el caso Bárcenas (el nombre del caso es por Luis Bárcenas, Tesorero Nacional del PP) descubriendo una doble contabilidad o dicho de otra forma una

¹⁰¹ Empresario español, supuesto cabecilla del caso de corrupción del Caso Gürtel.

¹⁰² Fue Concejal del Partido Popular en el ayuntamiento de Majadahonda.

¹⁰³ http://elpais.com/diario/2010/04/20/sociedad/1271714409_850215.html, de 20 de abril de 2010, 06/09/2015.

contabilidad B del PP la que no era declarada a la Hacienda Pública española, con recepción de donativos ilegales de constructoras y entrega de dinero de origen ilícito en sobres a los dirigentes del partido por “la supuesta financiación irregular de Convergencia Democrática de Catalunya” que dentro los procesos judiciales “si estas son condenatorias, los dirigentes del partido deberán asumir las responsabilidades penales y/o políticas a que haya lugar”¹⁰⁴.

Las empresas de Francisco Correa Sánchez organizaban eventos públicos del PP durante el Gobierno de José María Aznar, Mariano Rajoy y Esperanza Aguirre, en los que el método o la estrategia más habitual para obtener sus ventajas y beneficios era la utilización de dádivas y sobornos a funcionarios y autoridades en gestión pública.

José Luis Izquierdo López, empleado de confianza de Francisco Correa Sánchez del PP, expuso ante el Juzgado los Libros Contables en los que registraron los dineros supuestamente relacionados con este caso, la llamada "caja B". En la documentación figuran los nombres de Alejandro Tarik Agag Longo¹⁰⁵ (yerno de José María Aznar), Álvaro Pérez¹⁰⁶, Antoine Sánchez¹⁰⁷, Alberto López Viejo¹⁰⁸, Arturo González Panero¹⁰⁹, Gerardo Galeote Quecedo¹¹⁰, Ricardo Galeote Quecedo¹¹¹,

¹⁰⁴ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/09/03/catalunya/1441306077_482753.html, de 03 de septiembre de 2015, 06/09/2015.

¹⁰⁵ Empresario y político español.

¹⁰⁶ Conocido como El Bigotes, fue gerente de Orange Market, y el 2009 fue detenido por su relación con el caso Gürtel que el propio Pérez dejó claro en una conversación grabada subrepticamente y que obra en la causa de este caso.

¹⁰⁷ Testaferro y primo del presunto cabecilla del caso Gürtel, Francisco Correa; cumplía una reclusión en la cárcel de Soto del Real (Madrid) desde 2009 al 2011.

¹⁰⁸ Político español, en 1991 fue Concejal del Ayuntamiento de Alcobendas por el Partido Popular. En 1995 Concejal de los Distritos de Usera y Carabanchel en el Ayuntamiento de Madrid; y el 2003 se convierte en Diputado en la Asamblea de Madrid.

¹⁰⁹ Fue Alcalde popular del municipio madrileño de Boadilla del Monte.

¹¹⁰ Político y abogado español perteneciente al Partido Popular.

¹¹¹ Político malagueño perteneciente al Partido Popular.

Benjamín Martín Vasco¹¹², Ginés López Rodríguez¹¹³, Fernando Torres Manso¹¹⁴, Jacobo Gordon¹¹⁵, Pablo Crespo Sabarís¹¹⁶, Pau Collado Serra¹¹⁷, Araceli Martínez¹¹⁸, Rocío Martínez-Sampere¹¹⁹, entre otros; todas estas personas vinculadas al PP, sin que haya sido probada la financiación ilegal del Partido Popular como persona jurídica.

Tras el levantamiento del secreto del sumario por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), se conocen indicios de posible financiación irregular del PP de la Comunidad de Madrid, PP Partido Popular de la Comunidad Valenciana, PP de Galicia, PP de Castilla y León y del PP Nacional, que el “2010 el sumario del caso Gürtel constituía la mayor trama de corrupción vinculada a un partido político de la democracia, con una multitud de indicios que apuntan a la posible participación del ex Tesorero Nacional del PP, Luis Bárcenas, así como la del gobierno de Francisco Camps en Valencia y del de Esperanza Aguirre en Madrid con la red de empresas que dirigía Francisco Correa” (Maroto 2015: 104).

Hacia 2013, el caso reveló que nunca antes dirigentes del PP en gestión de gobierno habían estado tan directamente vinculados al cohecho por pagos de origen ilícito, lo que hace afirmar que este es el escándalo más relevante en la historia judicial española que Maroto (2015: 107) sanciona como “la consagración del fracaso de las competencias de control externo del Tribunal de Cuentas”, exponiendo

¹¹² Fue Diputado por el Partido Popular.

¹¹³ Político español, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arganda del Rey por el Partido Popular en tres ocasiones (1995-1999, 2003-2007 y 2007-2009).

¹¹⁴ Apoderado de Special Events, de Francisco Correa Sánchez.

¹¹⁵ Socio de Alejandro Tarik Agag Longo.

¹¹⁶ Empresario y ex político español del Partido Popular.

¹¹⁷ Fue Administrador de sociedades de Francisco Correa Sánchez.

¹¹⁸ Diputada por el partido Popular.

¹¹⁹ Diputada del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) en el Parlament de Catalunya.

claramente las deficiencias de control externo o fiscalización de las entidades estatales.

El Juez de la Audiencia Nacional, Pablo Ruz¹²⁰ en marzo de 2015 dio por concluida la investigación sobre los papeles de Bárcenas y considero acreditado que el PP dispuso de una caja b (una contabilidad opaca) entre 1990 y 2008 con la que financio las campañas electorales, sobresueldos a dirigentes y las reformas de sus locales, entre ellas la de la emblemática sede central del PP de la calle Génova, 13, en Madrid. En un auto de 190 páginas, el magistrado considero que existen “sólidos y fundados indicios” de que el PP se sirvió durante esos 18 años y de forma “sistemática” de “diversas fuentes de financiación ajenas al circuito económico legal”.

Considerado este caso Gürtel como un ejemplo de las relaciones irregulares con el sector constructor, quienes financian campañas electorales y luego se resarcen esos gastos con la obtención irregular de contratos de construcción, típico en relaciones clientelares externas a los partidos políticos con el sector empresarial privado.

b) Pujol y la Convergencia y Unión (CiU)

Jordi Pujol Ferrusola¹²¹, protegido por su partido político la Convergencia y Unión (CiU), gobernó Cataluña desde 1980 hasta 2003 en forma continua. Durante esos años Pujol fue una pieza clave de la construcción de las Autonomías en España, pasando en 1993 al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de Felipe González Márquez y a José María Aznar tras la obtención de la mayoría simple del PP en las

¹²⁰ http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427123957_555826.html, 06/09/2015.

¹²¹ Político español, nacionalista catalán, fue presidente de la Generalidad de Cataluña entre 1980 y 2003.

elecciones generales de 1996, con el que suscribió el Pacto del Majestic¹²².

Cuando Pujol se encontraba a finales de su mandato, hacia finales de los años noventa, estallo el caso Pallerols, referente a la financiación ilegal de la Unión Democrática de Catalunya (UDC). La denuncia centraba sobre una coma del 10% por la adjudicaron entre 1994 y 1999 de cursos de formación para desempleados por un total de 8.800.000.- de € desde el departamento de Trabajo de la Generalitat, dirigido entonces por UDC, a tres sociedades del empresario andorrano Fidel Pallerols Montoya¹²³ — de ahí el nombre del caso—; del 10% de coima, estos pasaron financiar la UDC.

El Fiscal investigador, consideraba que el entonces Director General de Ocupación del Gobierno Autónomo catalán, Lluís Gavaldà Casat¹²⁴, jugó un papel determinante en la trama, al igual que la ex Directora General de Ocupación, María Dolors Llorens Ardiaca¹²⁵, ya que ambos intervinieron de forma decisiva en la concesión de las subvenciones y que lucraron con la operación. El Fiscal en la etapa

¹²² El Pacto del Majestic fue un pacto firmado en 1996 entre el Partido Popular y Convergencia y Unión según el cual el partido de Jordi Pujol daba apoyo a la investidura de José María Aznar como presidente del Gobierno a cambio de darle más competencias a Cataluña y del apoyo del PP a CiU en Cataluña. .

¹²³ Sentenciado como “autor responsable del delito de fraude de subvenciones precedentemente definido, con la concurrencia de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal atenuantes de dilaciones indebidas y de reparación del daño con pena de 7 meses de prisión, con inhabilitación especial para el ejercicio de la actividad comercial y el ejercicio de cargos de representación y administración de sociedades mercantiles por el mismo tiempo” (Sentencia 53 de 21 de enero de 2013).

¹²⁴ Sentenciado como “autor responsable del delito de malversación de caudales públicos, precedentemente definido, con la concurrencia de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal atenuantes de dilaciones indebidas y de reparación del daño con pena de 1 año y 6 meses de prisión con inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el mismo tiempo e inhabilitación absoluta por tiempo de 3 años” (Sentencia 53 de 21 de enero de 2013).

¹²⁵ En mayo de 2002 fue imputada Dolors Llorens, la primera dirigente del sector oficial de UDC por presunta financiación irregular del partido que gobierna Cataluña junto a CDC; por Sentencia 53 de 21 de enero de 2013 del Juzgado de Instrucción No. 9 de Barcelona fue retirada la acusación, en consecuencia fue sobreseída de toda responsabilidad.

conclusiva de la investigación imputo por nueve años de cárcel para Gavaldá y Llorens; asimismo imputo para el exdirigente de Unión, Vicenc Gavaldá Casat¹²⁶, hermano del ex Director de Trabajo, a quien el Fiscal califico como el cerebro de la trama, solicitando para este once años de cárcel, los mismos años de cárcel que pedía para Fidel Pallerols Montoya, el empresario supuestamente beneficiado.

El 08 de enero de 2013, las partes llegaron a un acuerdo "in extremis", que evitó el juicio, evitando de esta manera una posible sentencia condenatoria para cualquiera de los acusados. El acuerdo contemplo que los procesados asuman que desviaron de los fondos a través de las sociedades de Pallerols, y aceptaron de forma solidaria con UDC, devolver los 388.000.- € desviados. A este acto procesal penal se lo conoce como "proceso abreviado" mediante el cual los autores del hecho u acto ilícito reconocen su autoría, resarcen el daño económico y consiguen una pena benévola, no van a la cárcel, pero se les dan sanciones morales y prohibitivas, en otras palabras son sentenciados y rematados, pero no encarcelados.

Este fue un caso de corrupción ligada a la financiación ilegal del partido político Unión Democrática de Cataluña (UDC), sentenciado en 2013 por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. En el caso fueron condenados el empresario andorrano Fidel Pallerols Montoya y los ex Directivos de la UDC Lluís y Vicenc Gavaldá Casat por el desvío de subvenciones de la Consejería de Trabajo de la Generalidad de Cataluña para la financiación del partido. Los demás acusados fueron absueltos.

¹²⁶ Sentenciado como "autor responsable del delito de fraude subvenciones, precedentemente definido, con la concurrencia de las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal atenuantes de dilaciones indebidas y de reparación del daño y a la pena de 7 meses de prisión con inhabilitación especial para el ejercicio de la actividad mercantil y ostentar cargos de administración y representación de sociedades mercantiles durante el mismo tiempo, multa de 97.121 €" (Sentencia 53 de 21 de enero de 2013).

c) Casinos — Inverrama y la Convergencia Democrática de Catalunya (CDC)

Otro caso en el que Pujol se encontraría involucrado es el de Casinos — Inverrama, en el que su Director Financiero, Jaime Sentís Abad, en enero de 1990 presentó una denuncia acusando al presidente de la sociedad, Artur Suqué Puig¹²⁷, de haber desviado más de 3.000 millones de pesetas de la empresa, 1.000 de los cuales fueron a financiamiento político irregular de Convergencia Democrática de Catalunya (CDC), el partido de Jordi Pujol Ferrusola.

El Juez de Barcelona Ramón Gomis Masqué luego de siete años y medio de estar instruyendo la causa penal, llegando el 30 de junio de 1997 a acordar el archivo de obrados. El magistrado admitía que la CDC se había financiado con dineros de Casinos-Inverrama, pero precisaba que no hubo delito, a pesar de reconocer que las justificaciones de las salidas de dinero se realizaron con facturas. El juez explicaba que quedaba fuera de su competencia “el juicio de moralidad o valoración política que merecen las aportaciones de fondos” a partidos políticos que se realizan al margen de la ley, y comparaba con el caso Filesa citando que el Tribunal Supremo sentenció sin que existiera el delito de financiación ilegal o encubierta de partidos políticos.

El llamado caso Casinos-Inverrama quedó cerrado definitivamente en diciembre de 1998, al rechazar la Audiencia de Barcelona el último recurso que podía haberlo reabierto, y que había presentado el propio Jaime Sentís Abad.

¹²⁷ Fue un empresario Catalan, Presidente de la empresa Inverrama, que gestiona Casinos de Catalunya y Loterías de Catalunya.

Un caso trivial, ya que el mismo juez reconoció que CDC se había financiado con dinero de Casinos que son juegos de azar, en los que muy fácilmente se entremezclan con dineros provenientes de actividades ilícitas como el narcotráfico, la corrupción, llegando al lavado de dinero de forma muy camuflada, pero el Juez no pudo encontrar la línea fina entre lo lícito y lo ilícito porque sus administradores de Casinos facturaron toda operación financiera, en consecuencia no existía fraude fiscal o doble contabilidad (contabilidad b), entonces no había ningún delito tributario, enriquecimiento ilícito o cualquier otro delito predicado que dé origen al dinero a ser considerado ilícito, donde las maniobras en la administración financiera de las empresas corren por caminos entre lo legal e ilegal.

d) Filesa y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)

A finales de mayo de 1991 estalló uno de los mayores escándalos de la historia política española. La investigación judicial fue realizada por Marino Barbero Santos, magistrado del Tribunal Supremo, quien el 02 de agosto de 1995 renunció a la carrera judicial y abandonó a la instrucción del caso Filesa.

El caso Filesa es uno de los que en España quedó manifiestamente consolidado el financiamiento irregular de partidos políticos, en este caso el financiamiento irregular de Partido Socialista Obrero Español (PSOE) vinculado a la corrupción consistente en la creación de tres empresas Filesa, Malesa y Time-Export, llamadas en términos de investigación contra el lavado de dinero como empresas de fachada, cuyo fin era la financiación ilegal del PSOE, para hacer frente a los gastos preelectorales de campañas políticas del año 1989, hechos todos ellos establecidos como probados por la justicia española como consecuencia de la querrela presentada por la acusación que dirigió el abogado del Partido Popular (PP) Juan Ramón Montero Estévez.

La financiación irregular del PSOE centraba su modus operandi en otorgar contratos a las empresas Filesa, Malesa y Time-Export con precios por encima de los precios reales de mercado (sobrepuestos) de los contratos públicos, cuya diferencia entre los precios de los contratos y los precios reales de mercado se convertían en las comisiones que entregaban al PSOE que usaban para financiar el partido.

Entre 1988 y 1990, estas sociedades cobraron cientos de millones de pesetas por concepto de estudios de asesoramiento a destacados bancos y empresas, estudios de asesoramiento que nunca se realizaron, en consecuencia las entregas de los informes tampoco se entregaron. Estos dineros fueron aplicados, implícitamente, para financiar la campaña electoral del PSOE en 1989.

En mayo de 1995, el nuevo Juez instructor Enrique Bacigalupo Zapater dio continuidad al caso Filesa; dictó Auto de Conclusión del sumario contra 39 personas imputadas por los presuntos delitos de falsedad ideológica en documento mercantil, fiscal, malversación de fondos públicos, apropiación indebida, falsedad en documento público, delito monetario, tráfico de influencias y asociación ilícita, dentro dicho Auto de Conclusión no se incluye financiamiento ilegal de partidos políticos como delito.

El juicio comenzó en 1997, con el número de acusados de 39 llegando a 12 en el Auto de Conclusión, entre los que incluyeron a José María Sala y Grisó¹²⁸, Carlos Navarro Gómez¹²⁹, Luis Oliveró Capellades¹³⁰, Alberto Flores Valencia¹³¹, Aida Álvarez Álvarez¹³², Miguel

¹²⁸ Político catalán.

¹²⁹ Fue Diputado.

¹³⁰ Administrador de Filesa.

¹³¹ Fue gerente de Malesa

Guillermo Molledo Martín¹³³, Luis Sánchez Marcos¹³⁴, Francisco Javier Iglesias Díaz, Julio Calleja González Camino¹³⁵, Juan Antonio Molina Vivas¹³⁶, Eugenio García Mansilla¹³⁷ y Diego Ramos Ramos¹³⁸, por los delitos de falsedad en documento mercantil, asociación ilícita, fiscal y apropiación indebida, entre otros.

El proceso judicial concluyó con la Sentencia 01/1997 de 28 de octubre de 1997 del Tribunal Supremo, por el que el Juez Enrique Bacigalupo Zapater, sentencio a: José María Sala Griso a tres años de prisión, de los cuales sólo cumplió dos de sentencia por la suspensión del Tribunal Constitucional; a Aída Álvarez Álvarez y Miguel Guillermo Molledo Martín a de dos años, cuatro meses y un día de prisión; a Carlos Navarro Gómez, Luis Olivero Capellades y Alberto Flores Valencia a tres años de prisión; a Juan Antonio Molina Vivas y Eugenio Marin Garcia Mansilla a seis meses de arresto mayor.

Asimismo, dentro la responsabilidad civil, la misma Sentencia 01/1997 de 28 de octubre de 1997 del Tribunal Supremo, por el Juez Enrique Bacigalupo Zapater, sentencia a: Carlos Navarro Gomez, Luis Olivero Capellades y Alberto Flores Valencia, abonarán mancomunada y solidariamente al Estado la cantidad de 258.827.765.- pesetas como cuota fiscal defraudada.

Por otra parte, fueron sancionados Juan Antonio Molina Vivas y Eugenio García Mansilla indemnizarán respectivamente en 35.840.000.-

¹³² Fue coordinadora de finanzas del PSOE.

¹³³ Compañero sentimental de la ex coordinadora de finanzas del PSOE, Aida Álvarez Álvarez.

¹³⁴ Junto a Francisco Javier Iglesias Díaz, ambos representantes de asfaltos y construcciones Elsan.

¹³⁵ Fue Presidente de la empresa ABB.

¹³⁶ Fue Presidente de Enasa.

¹³⁷ Fue Director general de Cepsa.

¹³⁸ Fue Directivo de Camunsa.

pesetas en favor de quienes ostenten los derechos de la extinta Enasa, S.A. (hoy Iveco-Pegaso) en un caso, y en 244.000.000.- pesetas a los accionistas de Cepsa que resultaren en su día perjudicados, en otro, si los hubiere, lo que se determinará en ejecución de sentencia.

Al momento de los hechos delictivos (1989) no existía el delito tipificado como financiación irregular de los partidos políticos, por lo que a nadie se sanciona por este delito que en este tiempo es un delito grave que socaba las bases de la democracia y descredita el sistema de partidos y a los mismos partidos políticos, sus dirigentes, jefes y administradores financieros.

En el caso Filesa quedó acreditada la financiación irregular del PSOE nacional con más de 1.200.000.000- de pesetas (7.21 millones de € de 1990), equivalentes a 14,85 millones de € en diciembre de 2012¹³⁹.

3.4 Francia

Son varios los escándalos de financiación ilegal de partidos políticos que involucran al ex Presidente francés Nicolás Sarkozy, a quien se lo acusa de fraudes financieros protegido y soslayado en su investidura de Presidente de la República, para beneficio de su partido la Union pour un Mouvement Populaire, en el que se denotan un alto grado de clientelismo político con sus jefes de campaña, sus abogados de confianza y otras personas allegadas políticamente. Estos escándalos políticos de financiación ilegal de partidos, lo han llevado a comparecer judicialmente para que pueda explicar a la justicia francesa si es que estuvo vinculado a estos fraudes financieros; entre los casos que obtuvieron mayor relevancia fueron:

¹³⁹ Periódico El País, De la corrupción de Filesa a la de Gürtel, de 8 de abril de 2010, 21/06/2015.

a) L’Oreal y la Union pour un Mouvement Populaire (UMP)

El caso L’Oreal fue descubierta por casualidad por la policía francesa que procedió a escuchas telefónicas a Sarkozy, vinculando a Sarkozy en varios casos de corrupción de él y de personas de su entorno de confianza que, como resultado han revelado que el ex Presidente de la República francesa “se servía de una red de informantes en las estructuras del Estado para mantenerse al tanto de los escándalos financieros que ahora le acorralan, muy especialmente, el caso Bettencourt (el nombre del caso por Liliane Bettencourt), que investigaba el Tribunal Supremo (caso que finalmente fue archivado) y que también se relacionaba con la presunta financiación ilegal de la campaña de 2007 que le valió a Sarkozy el triunfo sobre la socialista Ségolone Royal”, para lo cual utilizó un teléfono móvil clandestino como herramienta de comunicación; este teléfono estaba a nombre de Paul Bismuth considerado por la policía francesa como un nombre ficticio, para hablar justamente con su abogado Herzog, que también disponía de un teléfono clandestino.¹⁴⁰

Con estos antecedentes e investigaciones policiales, en 2012, la democracia europea y mundial se vio sacudida por el escándalo de financiamiento ilegal que habría recibido el partido político del entonces presidente Nicolás Sarkozy, la UMP o Union pour un Mouvement Populaire (Unión por un Movimiento Popular), vinculado con la familia Bettencourt, propietarios de la empresa L’Oreal, de dineros presuntamente recibidos en 2006 para las campañas electorales rumbo a

¹⁴⁰ Imputado el expresidente francés Sarkozy por tráfico de influencias y corrupción, La justicia investiga su participación en una red que le informaba sobre sus causas abiertas
http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/02/actualidad/1404263122_643636.html, de 02 de julio de 2014, 08/07/2014.

las elecciones francesas del año 2007 a través de sobres con dinero en efectivo y dos cheques por 7.500 € cada uno¹⁴¹. Las investigaciones revelaron que Jean-Michel Gentil “juez de instrucción francés ha descubierto evidencia para sugerir exitosa campaña de Sarkozy podría haber recibido € 800.000 en la financiación ilegal del multimillonario L'Oreal Liliane Bettencourt. Según filtraciones a Le Monde y Le Journal du Dimanche en los últimos días, el juez independiente Jean-Michel Gentil está investigando dos € 400.000 transferencias de efectivo de las cuentas suizas en 2007, dinero que podría haber sido entregado al tesorero de la campaña de Sarkozy o incluso a Sarkozy él mismo”¹⁴².

b) Bygmalion y las facturas falsas

Otro caso es Bygmalion, relacionado con facturas falsas, por el que el ex presidente ha sido interrogado el 01 de abril de 2015 por haber presuntamente incurrido en fraude fiscal y por haber financiado con dineros ilegales la campaña electoral de 2012; junto a él fueron interrogados su Jefe de campaña electoral, Guillaume Lambert; el Tesorero Philippe Briand y el abogado de Philippe Blanchetier con relación al caso Bygmalion. El escándalo que involucra a todos ellos tiene que ver con un sistema de facturas falsas por valor de unos 18.500.000.- de € que habrían puesto en marcha para financiar la carrera electoral de Sarkozy. El fraude, a decir de los investigadores, se habría consumado a través de Bygmalion, una agencia de comunicación próxima al partido de Sarkozy,

¹⁴¹ Sarkozy, cada vez más acorralado por las donaciones de L' Oreal, http://www.clarin.com/mundo/europa/Sarkozy-vez-acorralado-donaciones-Oreal_0_298170234.html, de 14 de julio de 2010, 03/07/2012.
Allanan domicilio y oficinas de Sarkozy, http://www.la-razon.com/mundo/Allanan-domicilio-oficinas-Sarkozy_0_1643835673.html, de 03 de julio de 2012, 29/03/2015.
Indagan a Sarkozy por fondos ilegales, <http://noticias.terra.com.mx/mundo/indagan-a-sarkozy-por-fondos-ilegales,bcae28d9caf48310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>, de 03 de julio de 2012, 29/03/2015.

¹⁴² Nicolás Sarkozy se enfrenta a nuevas preguntas en Bettencourt, <https://translate.google.com/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.theguardian.com/world/2013/oct/07/nicolas-sarkozy-corruption-charges-dropped-liliane-bettencourt-donation&prev=search>, de 07 de octubre de 2013, 08/07/2014.

que habría emitido facturas falsas sobre actos y eventos que jamás se llevaron a cabo.

c) Gaddafi envía 50.000.000.- de €

Una increíble denuncia de financiación ilegal de partidos que son escándalos que recae sobre la presunta financiación ilegal de la campaña de Sarkozy que, según el informe de Mediapart.fr por presuntas entregas de dinero procedentes del régimen libio de Muammar Gaddafi, quien aseguró haber financiado la campaña electoral de Sarkozy en 2007 con 50.000.000.- €, así demuestra un documento de los servicios secretos libios del que se ha hecho “eco el medio digital de investigación” Mediapart.fr.. Posteriormente, la prensa difundió documentos presuntamente oficiales que demostrarían que el dictador libio autorizó el desembolso de 50 millones de € para la campaña de Sarkozy¹⁴³.

El documento firmado por el responsable de los servicios secretos libios, Moussa Koussa, demuestra que autorizo al Director del gabinete de Gaddafi, Bachir Saleh efectuar el pago. En el texto, Koussa se refiere a reuniones preparatorias con Brice Hortefeux, entonces Secretario de Estado de Colectividades Territoriales, hombre próximo a Sarkozy y Jefe de la campaña que lo llevó a la presidencia francesa en 2007¹⁴⁴.

Estos algunos de los casos de financiación ilegal de partidos políticos que aún se encuentran en vigencia escandalosa en Francia, dentro las tipologías observamos el interés de las empresas privadas en

¹⁴³ Nicolás Sarkozy pierde inmunidad y podría afrontar cuatro procesos judiciales, <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2012/06/678-466732-9-nicolas-sarkozy-pierde-inmunidad-y-podria-afrontar-cuatro-procesos-judiciales.shtml>, de 15 de junio de 2012, 04/07/2012.

¹⁴⁴ Gadafi financió con 50 millones de € la campaña de Sarkozy, Un documento de los servicios secretos libios prueba que el exdictador libio financió la campaña presidencial de Nicolás Sarkozy en 2007, <http://www.publico.es/actualidad/gadafi-financio-50-millones-€.html>, 08/07/2014.

financiar, este es el caso de la empresas L'Oreal que prácticamente en las investigaciones se determina el interés de esta empresa, asumiendo que son para obtener favores fiscales en la gestión del gobierno financiado. Por el caso de las facturas falsas, son vinculados a contratos por productos (actos y eventos inexistentes) —que nunca realizaron ni entregaron—, procediendo a facturar por algo que nunca se realizó. Refiriéndonos al caso de Gaddafi, se torna increíble que podrían haber financiado un monto tan grande entre gobierno a gobierno (Libia-Francia), no encontrando relación de interés entre estos dos Estados, sino inclinados a casos de corrupción nacional e internacional.

3.5 Perú

a) Belaúnde, la Unión Por el Perú (UPP) y el actual Presidente del Perú, Ollanta Humala

El titular del matutino limeño El Comercio de 29 de mayo de 2014, respecto a Martín Belaúnde Lossio cita: “Empresario aportó S/. 265.000 al nacionalismo en el 2006. Cuatro años después ayudó a César Álvarez en su reelección”¹⁴⁵, atribuyendo esta información a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú, con lo que Belaúnde financio 82.812.- € a la campaña electoral de Unión Por el Perú (UPP) fundado en 1994, partido con el que Ollanta Moisés Humala Tasso (militar retirado y político peruano) que candidateo el 2006 elecciones que perdió. Para las elecciones del 2011, Ollanta Humala funda el Partido Nacionalista Peruano (PNP) que nace en abril del año 2005 y es inscrito legalmente en

¹⁴⁵ Belaunde Lossio: De asesor de Humala a cerebro de La Centralita, Empresario aportó S/. 265.000 al nacionalismo en el 2006. Cuatro años después ayudó a César Álvarez en su reelección, <http://elcomercio.pe/politica/justicia/belaunde-lossio-asesor-humala-cerebro-centralita->, de, 29/03/2015.noticia-1732766, 29 de mayo del 2014, 02/01/2015.

el Tribunal Electoral del Perú el 5 de Enero del 2006, es liderado por el actual presidente de la República del Perú, desde el 28 de julio de 2011.

Martín Belaunde y el mandatario peruano Humala estrecharon su relación en 2006 política cuando el empresario fue Jefe de Prensa de la campaña presidencial de Humala. Durante ese tiempo, también mantuvo contacto con Nadine Heredia, esposa de Humala, quien es ahora cuestionada por presuntos hechos de corrupción.

En el año 2011, volvió a colaborar en la campaña de Humala, y según los medios peruanos, Belaunde y sus amigos empresarios donaron aproximadamente \$us. 300.000.- (aproximadamente 230.000.- €) para actividades proselitistas¹⁴⁶ del PNP.

A Belaunde, ex dueño del diario La Primera, fundado el 2006 por el mismo Belaunde, se lo acusa de haber utilizado la empresa de su propiedad Ilios Producciones para ocultar el desvío de fondos públicos a La Centralita, desde donde planificaban campañas para desacreditar (guerras sucias) a los adversarios políticos de César Joaquín Álvarez Aguilar quien fue Presidente del gobierno departamental de Áncash del 2007 al 2014.

Martín Belaunde Lossio, actualmente (octubre 2015) produce preocupación al Palacio de Gobierno porque se debe a que el empresario fue en el 2006 uno de los principales asesores del entonces candidato Ollanta Humala, porque Belaunde declaró “Colaboré muchísimo. Yo estaba con ellos (con Humala y Nadine Heredia), viajaba con ellos y planificábamos todo juntos. Éramos poca gente y se hacía de todo. (Para la elección del 2011) lo apoyé como cualquier persona de izquierda, pero

¹⁴⁶ <http://www.telesurtv.net/news/Quien-es-Martin-Belaunde-Lossio-20150529-0007.html>, 14/08/2015.

no dentro del movimiento”, refirió el propio ex jefe de prensa nacionalista en el programa “Sin peros en la lengua”.

A raíz de estas revelaciones mediáticas, en el 2014, el Congreso peruano aprobó la formación de una comisión que investigue los negocios del ex asesor de prensa de Ollanta Humala. La comisión Belaunde Lossio conformada en el Congreso, “plantea al Ministerio Público investigar al empresario Martín Belaunde Lossio; a la primera dama Nadine Heredia; a Arturo Belaunde Lossio; al gerente de Antalsis Perú, Juan Carlos Rivera Ydrogo; al director de Todo Graph, Ilan Heredia; al ex coordinador parlamentario de Produce Carlos Fuyikawa; al ex fundador de Todo Graph Jorge Chang Soto; y al ex representante de la empresa Mendoza Delgado Constructores SAC Francisco García Lozada por el presunto delito de lavado de activos proveniente de la defraudación tributaria”¹⁴⁷.

Belaunde, pretendiendo huir de la justicia peruana, ingresó a Bolivia por la localidad fronteriza de Desaguadero, frontera entre Bolivia y Perú el 01 de diciembre de 2014, fue capturado por la Policía Boliviana y por disposición judicial a guardar detención preventiva domiciliaria. A principios del mes de mayo de 2015, a solicitud de la justicia peruana, el Tribunal de Justicia de Bolivia aprobó su extradición al Perú. Todo estaba coordinado para su entrega, pero cuando se realizaban los trámites judiciales internacionales entre la justicia del Perú y Bolivia, se produjo nuevamente su huida. Las autoridades policiales y gubernamentales de Bolivia lo capturaron en otra residencia en departamento del Beni. De ahí en adelante fue puesto en la frontera de Desaguadero a disposición de las autoridades peruanas.

Estuvo en Bolivia con detención domiciliario hasta el 28 de mayo de 2015. Allá acusó al presidente peruano Ollanta Humala y su esposa

¹⁴⁷ El Comercio, lima, Perú, 01 de septiembre de 2015.

Nadia Heredia de buscar su arresto definitivo para “aliviar la presión mediática” en contra de su Gobierno. Solicitó asilo en a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) de Bolivia, pero fue rechazado en dos oportunidades¹⁴⁸.

Ahora Belaunde, desde el 29 de mayo de 2015 cumple una prisión en el penal Ancón I - Piedras Gordas, en Lima, Perú, donde cumplirá su condena de 18 meses de prisión preventiva por el Caso La Centralita.

Este es un caso típico de creación de empresas de comunicación de fachada, corrupción y financiamiento de partidos políticos para el manejo indiscriminado e interesado de la comunicación (medios de prensa), distorsionando y creando asimetrías mediáticas que al verse descubiertos socaban las estructuras de la democracia, los partidos políticos y los mismos políticos como personas naturales. Este tipo de hechos no son ajenos a las democracias de otros Estados, ya que siempre se sirvieron del poder político para favorecimiento personal y de estos hacia los partidos políticos para conseguir ser parte influyente, gozando de protección política y económica. Dentro la lucha contra la corrupción aún no se han incorporado políticas públicas contra el financiamiento ilegal de partidos políticos, todavía se ven como hechos aislados que los gobiernos no dan soluciones por ser parte de los mismos y afectarían a sus intereses políticos al momento de requerir el financiamiento de partidos políticos.

El caso que en octubre de 2015 sigue siendo polémicamente investigado por la Fiscalía del Perú, trayendo consecuencias en Bolivia, por una parte, en mayo de 2015 destituyeron al Ministro de Gobierno por supuestamente haber recibido coimas y al Comandante de la Policía

¹⁴⁸ <http://www.telesurtv.net/news/Quien-es-Martin-Belaunde-Lossio-20150529-0007.html>, 14/08/2015.

Boliviana; por otro, la justicia boliviana viene procesando penalmente a quien fuera su Abogado; al propietario de la vivienda donde guardaba detención domiciliaria y cuatro policías que lo custodiaban, los que fueron acusados de cohecho pasivo; además de otras cuatro personas civiles (familiares de nacionalidad peruana que residen en Bolivia) vinculadas a Belaúnde, quienes fueron encarcelados preventivamente en una cárcel de la ciudad de La Paz. Dentro la administración de justicia, se denunció penalmente a dos Magistrados de la Sala Penal Primera del Tribunal de Justicia Departamental de la ciudad de La Paz, quienes se encuentran en proceso penal con medidas cautelares, uno de ellos fue enviado a la cárcel, ahora ambos se encuentran con arresto domiciliario, entre otros se los acusa de recibir \$us. 100.000.- (77.000.- €) cada uno, además de un vehículo BMW X6 con un precio comercial de \$us. 120.000.- (92.000.- €).

4. El lavado de dinero en el financiamiento de los partidos políticos

En la segunda mitad del siglo pasado (siglo XX), “con la amenaza de modernas y sofisticadas formas de actividad criminal transnacional” (CICAD/OEA 1998: 13), refiriéndose —principalmente— a los provenientes del narcotráfico y sus efectos colaterales, han surgido la preocupación por la ausencia de legislaciones nacionales eficaces para combatir el crimen organizado y las actividades tendientes a lavar (legitimar) el dinero proveniente de actividades ilícitas consignados como delitos predichos; en esta época (inicios del siglo XXI) se dio énfasis a los delitos de terrorismo y de la corrupción.

Para nadie es desconocido que las transacciones dudosas van más allá de las fronteras de los paraísos fiscales y/o Estados no considerados paraísos fiscales y que las organizaciones criminales de narcotraficantes no dudan en encontrar expertos en finanzas para

reintegrar en el circuito económico — financiero formal el producto de sus delitos, utilizando todas las técnicas posibles frente a sus intermediarios banqueros, notarios, comisionistas y otros tipos de cooperantes que, frente a la respuesta de las diferentes autoridades que controlan los depósitos y movimientos de dinero en el sistema financiero nacional e internacional, desplazan sus actividades hacia otros sectores de la economía formal e informal, entre ellas la construcción de viviendas, el financiamiento de empresas, asociaciones civiles, ONG's y lo más grave el financiamiento de actividades del mismo sector criminal y el financiamiento ilícito de partidos políticos para encontrar una forma de introducción e intromisión en la actividad política de los Estados, para lo cual la reacción internacional fue dura en la búsqueda de reprimir el delito y prevenir el uso indiscriminado del sistema financiero internacional.

El propósito de las organizaciones criminales es generar ganancias económicas para la organización. El lavado de dinero es el instrumento que consiste en dar la apariencia de legalidad a los frutos de actividades ilícitas con el fin de disimular y ocultar sus orígenes ilegales¹⁴⁹.

Las actividades criminales, tales como el tráfico ilícito de drogas, la corrupción, el contrabando, el tráfico de armas, el tráfico de personas, la trata de personas, el secuestro o el terrorismo, generan grandes volúmenes de dinero, por lo que las organizaciones criminales necesitan encontrar una vía para reutilizar estos dineros de origen ilícito sin despertar sospechas respecto al origen ilícito de los mismos, ni revelar el delito predicado que generó este dinero.

¹⁴⁹ GAFI, "*Basic Facts about Money Laundering*", el concepto encubrir implica la acción dirigida a lograr que el crimen cometido o sus consecuencias queden impunes en cuanto no pueda ser aprehendido el criminal y no pueda ser secuestrado el botín obtenido. En cambio el concepto de disimular si bien puede ser entendido como encubrir se diferencia de éste toda vez que no abarca únicamente el concepto clásico del delito de encubrimiento, sino la obstrucción del descubrimiento del origen de una cosa, en el tema en análisis del origen ilícito de los bienes.

Las consecuencias de esta nueva realidad pueden describirse como la contaminación y desestabilización de los mercados financieros, que además ponen en peligro las bases económicas, políticas y sociales de la democracia. La integridad y reputación del sistema financiero nacional e internacional y los servicios financieros que prestan, depende fundamentalmente de la percepción que la sociedad tenga de los mismos; dicha reputación, entendida como integridad, es uno de los valores más importantes de los distintos sectores que intervienen en la economía de un Estado. Si los fondos provenientes de actividades ilegales pueden entrar en una institución integrante del sistema financiero por la participación intencional de un funcionario de cualquier jerarquía, o por su negligencia, la institución financiera puede verse involucrada en una actividad delictiva asociada a una organización criminal, afectando negativamente la reputación de la institución y del sistema financiero en su conjunto¹⁵⁰.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado como consecuencias perversas del lavado de dinero a escala macroeconómica a la volatilidad en la demanda de dinero, lo que aumenta los riesgos bancarios, contaminado las transacciones financieras e incrementado la necesidad friccional del flujo de capitales y la alteración imprevista de las tasas de interés debido al flujo de fondos sucios entre distintos países.

Por las razones señaladas, el fenómeno del lavado de dinero afecta a los valores socioeconómicos, y a partir de tal hecho se debe subrayar que el lavado de dinero, de acuerdo con una interpretación teleológica del mismo, daña el orden socioeconómico al afectar la libre

¹⁵⁰ GAFI, este ha sido el fundamento para desarrollar el Programa Hemisférico para la capacitación de funcionarios bancarios y de entidades reguladoras de entidades financieras financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del cual la CICAD/OEA es la Agencia Ejecutora.

competencia, la estabilidad y la solidez del sistema financiero y, por ende, los procesos democráticos de los Estados.

Se torna difícil encuadrar el lavado de dinero en las campañas preelectorales, pero debe entenderse que la delincuencia organizada efectivamente busca infiltrarse por diversos medios en los partidos políticos para cooptar a los dirigentes o candidatos, buscando con ello afianzar sus estructuras de poder en los gobiernos porque “evidentemente que la falta de una correcta fiscalización del origen de los fondos empaña, menoscaba y enturbia la transparencia de todo el proceso electoral en tanto que para sorpresa de los electores hasta la fecha y que se sepa, nadie y menos alguna agrupación o partido político han sido denunciados por haber lavado dinero o activos en un proceso electoral, teniéndose en cuenta de la importancia que estas actividades criminales tienen en el manejo y desarrollo de la economía nacional en cada uno de sus estratos” (Lamas 2011: 1).

Ante la ponencia de Lamas sobre la no existencia que “nadie y menos alguna agrupación o partido político han sido denunciados por haber lavado dinero o activos en un proceso electoral”, podemos considerar que dentro la lucha contra la corrupción que exponemos en el punto 3 del presente capítulo, en Brasil dentro el caso Petrobras (2015); en España en el caso Gürtel (2009); y en Perú en el caso Belaunde (2014), se refieren a las personas responsables que son acusadas y algunas personas ya presas en cárceles, por procesos de juzgamiento por el delito de lavado de dinero como un delito colateral, vinculado a la corrupción como delito predicado y al financiamiento de partidos políticos como delito consecuencia, teniendo en medio al lavado de dinero como delito secundario de acomodación.

Todos cuestionamos la imprecisión de la tipificación del delito de lavado de dinero o la insuficiencia de mecanismos y herramientas de lucha contra el lavado de dinero, dado que sistemáticamente cumple con las características de un delito consecuencia de un delito predicado, considerando que en las legislaciones como ser la boliviana, se hace difícil la prosecución de causas por la imprecisión respecto a la autonomía del delito pero, de forma encadenada sería:

Delito predicado = lavado de dinero = financiamiento de partidos políticos

El siguiente ejemplo nos hace ver la decisión y capacidad del Poder Judicial del Perú en abrir causa por el presunto delito de financiamiento de partidos políticos con fuentes del lavado de dinero, dejando una tarea extraordinaria a la Fiscalía peruana que es esclarecer el o los delitos predicados que dio lugar a los dineros objeto del lavado de dinero.

4.1 Perú

a) Nadine Heredia, esposa del actual Presidente Ollanta Humala, es investigada por lavado de dinero y financiamiento de partidos políticos

La investigación se remonta a un Informe de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del Perú, con el que se abrió la “investigación preliminar anterior (N° 122-2009) seguida por presunto delito de Lavado de Activos” (Expediente N°: 1936/2015, Habeas Corpus, de 08 de junio de 2015) por la que la 1ra. Fiscalía Supranacional Corporativa Especializada en delitos de Lavado de Activos y pérdida de Dominio del Ministerio Público.

El 22 de octubre de 2015 sorprende la noticia que la primera dama del Perú Nadine Heredia¹⁵¹, debe continuar investigada por lavado de dinero presumiblemente para el financiamiento de su partido político Partido Nacionalista Peruano (PNP), así lo dispone la Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 05811-2015-PHC, Lima, Nadine Heredia Arcón, de 20 de octubre de 2015, por el Amparo de Habeas Corpus planteado por Nadine Heredia el 16 de febrero de 2015, solicitando que se declare nula y sin efecto legal la Resolución N° 1 del 29 de enero de 2015, emitida en la carpeta de investigación Fiscal N° 480/2014.

La Sentencia del Tribunal Constitucional EXP. N° 05811-2015-PHC, de 20 de octubre de 2015, es extensiva a otras personas vinculada a Nadine Heredia, como son su hermano Ilán Heredia, su madre Antonia Cubas Alarcón, su amiga Rocío Calderón Vinatea, el congresista Santiago Gastañadui y la esposa de este, Maribel Vela Arévalo (prima de Nadine Heredia). A ellos se suma Carlos Arenas Gómez Sánchez, coronel del Ejército en retiro y pareja de la madre de la también presidenta del Partido Nacionalista¹⁵², refiriéndose a Nadine Heredia.

La investigación continuara por los supuestos delitos de lavado de dinero y financiamiento de partidos políticos en las campañas preelectorales “por presunto lavado de activos al Partido Nacionalista por los aportes recibidos durante las campañas electorales de 2006 y 2011” por presunto lavado de activos al Partido Nacionalista por los aportes recibidos durante las campañas electorales de 2006 y 2011¹⁵³.

¹⁵¹ <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-sentencia-del-tc-sobre-nadine-heredia-fue-hecha-a-medida-senala-abogado-581114.aspx>, de 22 de octubre de 2015, 22/10/2015.

¹⁵² <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-sentencia-del-tc-sobre-nadine-heredia-fue-hecha-a-medida-senala-abogado-581114.aspx>, de 22 de octubre de 2015, 22/10/2015.

¹⁵³ <http://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2015/09/26/inician-investigacion-contra->

5. El crimen organizado y el narcotráfico en la democracia

La “enorme riqueza de las organizaciones de narcotraficantes” (Finckenauer, Fuentes y Ward, en Arlacchi 2001: 7) tiene un sinfín de laberintos que el dinero de la droga genera. Con este poder económico “corrompen regularmente a políticos, jueces, policías y periodistas” (Andelman 1994: 3). El narcotráfico “no sólo es la exportación de la mercadería, (...) que puede ser dinero o drogas. ... está formado por personas ajenas a la organización, pero a las que se paga por colaborar con ella (policías, jueces, políticos...” (Andrade 2008: 130), porque son los partidos políticos quienes al ganar las elecciones administran el Estado y son ellos los que deciden y requieren financiamiento político en épocas electorales. Todos cuestionan esta realidad pero son pocos los Estados que promueven una lucha frontal contra narco corrupción. En el caso de Sudamérica, “el mayor peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 20).

Brucet sostiene que es “por todos conocido que organizaciones delictivas han proporcionado recursos económicos para financiar campañas de elección popular en algunos candidatos, inclusive llegando a hablar de jefes de Estado y Presidentes de la nación” (Brucet 2001: 722 y 723).

Los siguientes ejemplos corresponden a los numerosos países que han sufrido la infiltración del narcotráfico y el crimen organizado en regímenes democráticos en América y Europa:

primera-dama-peru-presunto-lavado-dinero/00031443292938361936721.htm, de 26 de septiembre de 2015, 22/10/2015.

5.1 Argentina

a) Maleta con \$us. 800.000.- y el financiamiento político de Cristina Fernández de Kirchner

Este país vivió el 2007 uno de los grandes escándalos que sacudieron a la democracia: “Los 800.000 dólares incautados en una maleta en el aeroparque Jorge Newbery de Buenos Aires a comienzos de agosto estaban destinados a la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner”¹⁵⁴ eran los titulares de prensa que aseveraban que la maleta que no habían declarado ante Aduanas a su llegada y que fueron decomisados, contenía el dinero presuntamente enviado por el Presidente de Venezuela de entonces, Hugo Chávez, fue para financiar la campaña electoral de la candidata presidencial de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, en las elecciones de 2007¹⁵⁵. Las elecciones siguieron su curso, y dieron como vencedora a Fernández de Kirchner (que gobernó entre 2007-2011 y desde 2011 a la fecha), quedando todo reducido a un simple escándalo que se presenta como una donación del gobierno de un país a otro, que en materia de financiamiento privado de partidos políticos catalogamos como “donaciones de agentes privados”.

El caso, involucro a ciudadanos argentinos, estadounidenses y venezolanos, fue calificado de diferentes maneras por el periodismo y la opinión pública, dándole títulos particulares como “escándalo de la valija”, “escándalo del maletín”, “maletinazo”, “maletagate” o “valijagate”.

¹⁵⁴ <http://www.emol.com/noticias/internacional/2007/12/12/285099/fiscal-de-eeuu-dice-00000-dolares-de-valija-iban-para-campana-de-cristina-kirchner.html>, de 12 de diciembre de 2007, 03/12/11.

¹⁵⁵ <http://www.continental.com.ar/nota.aspx?id=697476>, de 25 de octubre de 2008, 15/07/11.

En diciembre de 2007, el Federal Bureau of Investigation (FBI) de los Estados Unidos de América, en español Oficina Federal de Investigación, arrestó en Florida a tres ciudadanos venezolanos y uno uruguayo, los acusó de ser agentes del gobierno venezolano, y de haber presionado a Guido Alejandro Antonini Wilson¹⁵⁶ quien supuestamente se encontraba —desde el inicio del escándalo— colaborando con el FBI en Miami desde el escándalo— para que revelara el origen y el destino del dinero decomisado en Argentina que según el FBI, el dinero decomisado en Argentina habría sido enviado por el Presidente venezolano, Hugo Chávez, para apoyar al partido político de Cristina Fernández de Kirchner, elegida presidenta, quien siempre negó esta acusación.

Este fue un caso que sólo sirvió para el escándalo mediático internacional, llegando a prescribir la acción penal en febrero de 2015, momento en el cual la justicia argentina declaró la nulidad de la causa “del maletín”, que investigaba la entrada al país del ciudadano venezolano Antonini Wilson con una maleta cargada con \$us. 800.000.- (615.000.- €) supuestamente destinados a financiar la campaña electoral del oficialismo en representación de Cristina Fernández de Kirchner.

Los jueces resolvieron rechazar por unanimidad el recurso extraordinario interpuesto por la Fiscal de Casación Gabriela Baigún, para que el Tribunal revoque la prescripción de la causa, en la que también estaba acusado Claudio Uberti, un alto exfuncionario del Gobierno del fallecido expresidente Néstor Carlos Kirchner¹⁵⁷ que comandaba la

¹⁵⁶ En lo político fue Presidente del consejo municipal de La Victoria, Aragua; y en lo empresarial estuvo vinculado a la industria petrolera de Estados Unidos con lazos en Venezuela, a través de firmas como Venuz Supply, registrada en 1994 en Miami (Florida). Directivo de diversas empresas estadounidenses y en Venezuela, trabajó en la industria Klim Petro Inversiones de Carlos Kauffman y Franklin Durán.^{6 7} Venoco es una empresa fabricante de lubricantes para uso automotriz que mantiene relaciones comerciales con Petróleos de Venezuela (PDVSA).

¹⁵⁷ Político y abogado argentino. Entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007 fue presidente de la Nación Argentina

comitiva del avión que transportó el maletín con el dinero. La Sala II de la Cámara Federal de Casación Penal declaró que prescribió la causa que se seguía en Argentina al rechazar un recurso interpuesto por la fiscalía.

Este caso abre el espacio a la discusión de relaciones entre Estados (Venezuela y Argentina) que son atribuibles a jefes y dirigentes políticos relacionados con el empresario internacional petrolero que se encuentran realizando negocios energéticos en distintos países, así la circulación internacional de grandes volúmenes de dinero son tomados como un acto común, pero lo que llamo la atención del FBI fue que estos dineros circulaban en efectivo, no siendo usual, ya que existen normas internacionales como son los del Comité de Basilea sobre supervisión bancaria y las del GAFI que obligan a las personas a declarar el transporte internacional de dinero en efectivo, obligación que no cumplió Antonini Wilson, dejando la sospecha a ser un dinero de origen vinculado a algún delito predicado, en este caso a la delincuencia organizada transnacional que las investigaciones no pudieron explicar, consecuentemente la investigación debió ser manipulada por el poder político argentino para llegar a ser prescrita la acción, esto en la vía crítica al desempeño funcional y administrativo de la justicia argentina.

5.2 Bolivia

Este país andino muestra un contexto similar al de otros países, con la diferencia de que el Gobierno boliviano, al plantear la Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas 2004-2008, reconoció explícitamente la presencia del narcotráfico en el poder político; citando fuentes oficiales, “en la década de los setenta, la figura delictiva de la fabricación y comercialización de cocaína adquiere trascendencia y se constituye en un tema de preocupación política. A inicios de la década

de los ochenta, el tráfico de drogas logra infiltrarse en algunas esferas de la sociedad, inclusive en el poder político” (CONALTID 2004)¹⁵⁸.

Esta situación tornaría insoslayables los escándalos públicos del financiamiento de los partidos políticos para su participación en procesos electorales como fueron las campañas del expresidente boliviano Jaime Paz Zamora (1989-1993) en las elecciones municipales de 1987 y en las elecciones generales de 1989, que resultaron salpicadas por las acusaciones de vínculos con el tráfico de drogas, ejemplo de escándalos que exponemos en el capítulo VIII, Financiamiento irregular de los partidos y escándalos políticos.

5.3 Colombia

a) Pablo Escobar, narcotraficante y Diputado colombiano

En Colombia, hacia 1976 el célebre narcotraficante Pablo Emilio Escobar Gaviria¹⁵⁹ inició su carrera política. Como parte de su estrategia, levantó un barrio para desheredados en Medellín, llamado Medellín sin Tugurios o el barrio de Pablo Escobar, un barrio de 780 viviendas unifamiliares, que construyó “que construyó para la gente pobre con el objeto de obtener votos” (revista Conozca Más 2009: 58) que le convirtieron primero en teniente de alcalde del Ayuntamiento de Medellín¹⁶⁰, para años después en la búsqueda de contar con protección del poder político en más de una ocasión aportó dinero para las campañas parlamentarias y presidenciales, de tal forma que incursión en

¹⁵⁸ El Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) es un ente interministerial compuesto por 8 ministerios: Relaciones Exteriores y Culto, Presidencia, Gobierno, Defensa Nacional, Servicios y Obras Públicas, Educación, Salud y Deportes, y Asuntos Campesinos y Agropecuarios, *Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008*. Bolivia, 2004: 11.

¹⁵⁹ http://www.biografiasyvidas.com/biografia/e/escobar_pablo.htm, 03/12/2011.

¹⁶⁰ http://www.portalplanetasedna.com.ar/seres_crueles18.htm, 04/12/2011.

política llegando al Congreso de la República en 1982, para este cometido había formado un grupo político llamado Civismo en Marcha, adscrito a la formación Nuevo Liberalismo, siendo elegido Diputado Suplente del parlamentario antioqueño Jairo Ortega.

Con ello surgieron las controversias y el rechazo de diversos sectores, generando protestas por la llegada al Congreso de un narcotraficante. El periodista Guillermo Cano, ex editor del diario El Espectador, junto con el Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, iniciaron investigaciones para conocer el verdadero origen de la fortuna de Escobar con la cual habría financiado a su partido político y su propia campaña electoral.

Una de las controversias fue que la coalición del grupo político Civismo en Marcha de Escobar y el Nuevo Liberalismo, este último estaba liderada por Luis Carlos Galán¹⁶¹, quien, al tomar conocimiento de las actividades criminales de su socio político, lo expulsó de su coalición. Ello puso fin a la carrera política de Escobar, aunque todavía promovió una serie de campañas cívicas y obras sociales con ayuda de los sacerdotes Elías Lopera Cárdenas y Hernán Cuartas, quienes fueron “asesores de Pablo Escobar en Medellín”¹⁶². Durante las campañas preelectorales aparecían escribiendo artículos de prensa en el Periódico Medellín Cívico, así como consejos en el programa radial Civismo en marcha, respaldando de esta manera con sus investiduras y nombres impresas en los afiches que repartía Escobar cuando participaba de eventos públicos de propaganda política, trabajando junto a Escobar como parte de su grupo político. El padre Elías fue reconocido como uno de los principales

¹⁶¹ Abogado, economista, periodista y político colombiano.

¹⁶² La confesión del obispo Castrillón sobre "narcolimosnas", destapa historias non sanctas, de 03 de septiembre de 1984,
<http://www.semana.com/nacion/articulo/narcolimosnas/5619-3, 06/08/2015>.

promotores de Escobar en la obra de las 780 casas nombrada Medellín sin tugurios.

Las consecuencias fueron para Luis Carlos Galán, líder del partido político Nuevo Liberalismo, todo debido a su relación política efímera con Pablo Escobar, el resultado fue que Galán se convirtió en el gran enemigo de los narcotraficantes, quienes iniciaron una incesante persecución contra él y contra su partido político bajo instrucciones del propio Escobar y de Gonzalo Rodríguez Gacha¹⁶³.

La clase política, que hasta entonces no había puesto reparo al usufructo de los dineros del narcotráfico, se sintió o fingió sentirse ofendida y amenazada ante el auge de Escobar y demás miembros de los cárteles de la droga. El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) había iniciado en 1983 una reforma tributaria con la cual se quiso ofrecer una legislación que daba la posibilidad de incorporar los llamados dineros "calientes" a la economía formal del país; así como la posibilidad de legalizar la droga.

En 1983, Pablo Escobar volvió a la clandestinidad, y durante mucho tiempo logró salir airoso del asedio de las autoridades judiciales y policiales colombianas y de agencias internacionales como la Interpol y la DEA. Todo terminó con la muerte de Escobar en diciembre de 1993¹⁶⁴ mientras pretendía escapar de sus captores; ninguna investigación logró aportar mayor información a la ya conocida.

b) Samper y el Partido Liberal Colombiano (PLC)

¹⁶³ Narcotraficante colombiano perteneciente al Cartel de Medellín, el uno más poderoso y temido de la historia junto a Pablo Escobar.

¹⁶⁴ Revista Conozca Más, "Historia de los Carteles del narcotráfico", por Avilés Paula y Mandakovic Bibi, México, 2009.

Otro escándalo en Colombia fue el de los vídeos que mostraban la campaña preelectoral del expresidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), solicitando y recibiendo varios millones de dólares de los cárteles de la droga en el período previo a las elecciones de 1994 para financiar su campaña política de Partido Liberal Colombiano (PLC); esta fue la acusación de Andrés Pastrana Arango¹⁶⁵ a Samper de haber recibido del cártel de Cali \$us. 3.700.000.- (unos 2.846.154 €) para financiar su campaña¹⁶⁶. Samper pidió al Fiscal General de Colombia iniciar una investigación que durante esta investigación se abrió un largo proceso que terminó comprometiendo al Coordinador de la campaña, el ex ministro Fernando Botero Zea¹⁶⁷ y al propio Tesorero del PLC en una operación de robo de los dineros que ellos mismos gestionaron ante el Cartel de Cali como supuesto aporte a la campaña política de Samper. Algunos Parlamentarios de distintos partidos fueron vinculados a esta financiación ilícita en lo que se conoció como el Proceso 8.000¹⁶⁸, la justicia exoneró de todos los cargos a Samper y todas las personas de confianza que lo llevaron a la Presidencia de la República.

En estos dos casos nos sugiere que en los años en la década de los 80 y 90 se presentaría una falta de normas legales o una manipulación política en la justicia colombiana, ya que por demás conocido fue Escobar en su relación con el narcotráfico, siempre se encontraba buscado por la

¹⁶⁵ Abogado y político colombiano; fue Presidente de la República entre 1998 y 2002.

¹⁶⁶ Conocido como *Proceso 8.000*.

http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/ernesto_samper_pizano, 04/12/2011.

¹⁶⁷ Fue Concejal de Bogotá en representación del Partido Liberal Colombiano entre 1988 y 1990. En 1994 fue Jefe de la campaña del candidato a la presidencia Ernesto Samper que una vez en el gobierno, Samper nombro a Botero su Ministro de Defensa.

¹⁶⁸ El proceso 8000 es el nombre atribuido al proceso judicial emprendido contra el entonces presidente de Colombia, Ernesto Samper, bajo la acusación de recibir financiación del narcotráfico para su campaña presidencial. Su origen fue el hallazgo de un expediente con ese número en la Fiscalía de Cali, que correspondía a un allanamiento hecho a las oficinas de un contador de nacionalidad chilena, Guillermo Pallomari, vinculado al Cartel de Cali.

justicia colombiana y los investigadores internacionales como la Interpol y la DEA de los Estados Unidos de América, pero igual participaba abierta y públicamente en eventos pósticos.

En lo referente al caso de Samper, las pruebas de la denuncia presentada por Pastrana eran muy elocuentes, por cuya razón concluyo en que hubo manipulación política de la justicia colombiana.

5.4 España

a) Naseiro, narcotráfico y el Partido Popular (PP)

En España, cuando José María Aznar¹⁶⁹ asumió en 1989 la presidencia del Partido Popular (PP) fue denunciado en relación con el caso Naseiro¹⁷⁰ (el nombre del caso por Rosendo Naseiro) por presunto financiamiento del PP con dineros del narcotráfico. El caso Naseiro se convirtió en 1990 en un serio problema para José María Aznar que él mismo pidió que varios miembros del PP fueran expulsados, e incluso pidió la expulsión de Eduardo Andrés Julio Zaplana Hernández-Soro¹⁷¹ el cual posteriormente llegaría a ser Presidente de la Generalidad Valenciana y Ministro del último gobierno de Aznar; es necesario destacar que en la política nacional española la imagen de Aznar no se vio deteriorada, al no tener él implicación conocida en el asunto

Este caso fue por presunta corrupción del Partido Popular de España para lo cual un Juez instructor de Valencia dictó auto de procesamiento contra varios miembros del Partido Popular entre los que

¹⁶⁹ Fue el cuarto presidente del Gobierno de España del periodo democrático iniciado con la Constitución de 1978, en las legislaturas comprendidas entre el 5 de mayo de 1996 y el 17 de abril de 2004, por el Partido Popular (PP).

¹⁷⁰ http://www.diclib.com/cgi-bin/d1.cgi?l=en&base=es_wiki_10&page=showid&id=53705,14/04/2012.

¹⁷¹ En 1991 fue Alcalde de Benidorm.

se encontraban su Tesorero Rosendo Naseiro¹⁷² y Ángel Sanchis Perales¹⁷³, Diputado por Valencia y también antiguo Tesorero del partido.

El caso Naseiro estallo el 09 de abril de 1990 cuando por órdenes del Juez Luis Manglano (Juzgado 2do.) fueron detenidos en Valencia y Alicante , el secretario de finanzas del PP, Rosendo Naseiro; el Concejal de ese partido en Valencia, Salvador Palop del PP, y los empresarios el arquitecto municipal de Cullera, Luis Latorre; el delegado de la empresa constructora Huarte, Carlos Bollet; el delegado regional de Dragados y Construcciones, Luis Janini, cuñado del ex ministro socialista y Presidente del Consejo de Estado, Tomás de la Cuadra; y José Balaguer, promotor inmobiliario de Cullera, todos por indicios de un presunto delito de cohecho. El 10 abril de 1990, el Juez dejó en libertad tras interrogarlos a Luis Latorre y Carlos Bonet. El 12 de abril de 1990, Salvador Palop fue puesto en libertad provisional por el juez. Un día después, el magistrado Manglano decretó la libertad de Naseiro tras interrogar durante más de nueve horas. Antes habían sido puestos en libertad el resto de los presuntos implicados¹⁷⁴.

Los indicios para esta caso fueron las escuchas telefónicas - autorizadas judicialmente- que la policía realizo para la investigación de otro caso penal, en el que las escuchas telefónicas anuladas por la ilegalidad cometida al obtenerlas. En estas grabaciones se destaca la frase de Vicente Sanz¹⁷⁵ (ex Presidente de la Diputación de Valencia por el PP) “Estoy en la política para forrarme” en una conversación con Eduardo Zaplana. El procesamiento de estos miembros del PP tuvo lugar tras haberse realizado escuchas telefónicas a otro miembro del partido, el

¹⁷² Empresario, político y coleccionista de arte español; militante del Partido Popular, en 1987 se convirtió en Secretario de Finanzas (Tesorero) del PP.

¹⁷³ Empresario, Tesorero Nacional y Diputado español por Alianza Popular (AP).

¹⁷⁴ http://elpais.com/diario/1990/04/15/espana/640130407_850215.html, de 15 de abril de 1990, 11/01/2015.

¹⁷⁵ Fue Presidente Provincial del PP en Valencia entre 1993 y 1994

Concejal de Valencia, Salvador Palop Martínez¹⁷⁶, cuyo hermano estaba siendo investigado por narcotráfico. Estas escuchas descubrieron un supuesto caso de financiación ilegal del PP y de enriquecimiento personal de sus miembros.

El caso Naseiro involucró a personajes de la política española ligada al PP, llegó a la justicia (Tribunal Supremo) debido a la involucración del Diputado, Ángel Sanchis Perales y de Pedro Agramunt Font de Mora¹⁷⁷ quien fungía de Presidente del Partido Popular de la Comunidad de Valencia (PPCV), además de Eduardo Andrés Julio Zaplana Hernández-Soro quien llegó a ser Presidente de la Generalidad Valenciana y Ministro en el último gobierno de Aznar, donde en ese momento (1992) quedó archivado a causa por algunas irregularidades en la instrucción del sumario, considerando que las escuchas telefónicas se habían ordenado para investigar únicamente el caso de narcotráfico, y que su utilización como evidencia en el presunto delito de financiación ilegal del PP no gozaba del control jurisdiccional, no tomando en cuenta —en ese tiempo 1990— que el narcotráfico es un delito predicado para el financiamiento de partidos políticos, y que su configuración es financiar actividades legales con dineros de origen ilícito como es el narcotráfico, que en democracia la participación de partidos políticos demanda grandes gastos preelectorales, entonces introducir dineros de origen ilegal es una necesidad del partido político, los financiadores (delincuencia) y los mismos candidatos, quedando claramente expuesta la inmoralidad política.

El Tribunal Supremo anuló las escuchas del caso Naseiro en 1992 al considerar que se habían vulnerado los derechos de los imputados. El juez instructor de Valencia, Luis Manglano, había ordenado inicialmente el

¹⁷⁶ Fue Concejal del PP en Valencia en 1983.

¹⁷⁷ Diputado y Senador hasta el 2015 por el PP.

pinchazo telefónico para investigar un supuesto delito de narcotráfico que afecto al hermano del edil popular, Rafael Palop, pero las escuchas arrojaron indicios sobre un supuesto financiamiento ilícito al PP. Anuladas las intervenciones telefónicas, la fiscalía retiró las imputaciones y los magistrados absolvieron finalmente a Palop y a los otros tres acusados, refiriéndose al Diputado Ángel Sanchis; el Tesorero Rosendo Naseiro, y el empresario José Balaguer.

El presente caso que data de 1990, en aquel entonces España no contaba con normas legales contra el lavado de dinero que vinculen entre el delito precedente, refiriéndonos al narcotráfico y al financiamiento de partidos políticos, de lo contrario, como lo es en este tiempo, las normas procesales penales son amplias, ya que una prueba puede ser indiciaria y judicializada para investigar y sancionar los delitos consecuencia de los delitos predicados.

5.5 México

a) Moreira, denuncias y contradenuncias de narcotráfico y corrupción

En 2007, las declaraciones del gobernador de Coahuila, Humberto Moreira Valdes por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), refiriéndose que “Los panistas tienen miedo a las investigaciones por su parentesco con el narcotráfico y el alto mando tiene compadrazgos con los narcotraficantes”¹⁷⁸ tuvieron notables repercusiones en el sentido a que los cárteles del narcotráfico estarían íntimamente relacionados con el

¹⁷⁸ MÉXICO: EL GOBIERNO Y EL NARCOTRÁFICO, Corrupción y drogas en el partido que gobierna. 21 de octubre de 2007, <http://www.eldiariointernacional.com/spip.php?article1469>, 14/04/2012.

Partido de Acción Nacional (PAN), partido que gobernaba México entonces.

Moreira, a raíz de esta denuncia y por la deuda ilícita del Estado de Coahuila, el 2011 “debido a los escándalos donde se le involucra con presuntos actos ilegales para pedir préstamos a nombre del estado de Coahuila durante su periodo como gobernador”, la deuda de Coahuila llego a 36,675.800.000.- de pesos mexicanos a septiembre de 2011 (unos 1.939.689.300.- €), según datos de Hacienda¹⁷⁹, quien junto al Senador Ernesto Saro Boardman¹⁸⁰ y el presidente nacional del PAN, Manuel de Jesús Espino Barrientos¹⁸¹, acusaron al senador Guillermo Anaya Llamas¹⁸² de mantener vínculos con el narcotráfico¹⁸³, lo cual fue negado por el senador Anaya, exigiendo a Moreira que pruebe o se retracte, sino procedería a demandarlo penalmente.

En mayo de 2015, Guillermo Anaya Llamas, actual Diputado Federal del PAN, declaro que con la admisión de culpabilidad de Rolando González Treviño quien “admite que sabía que los fondos eran robados, convertidos o tomados bajo fraude al momento de la transferencia, convertidos del estado de Coahuila, y transmitidos desde México hacia

¹⁷⁹ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2011/12/02/moreira-en-deuda-con-el-pri>, de 02 de diciembre de 2011, 29/03/2015.

¹⁸⁰ Empresario y político mexicano militante del Partido Acción Nacional (PAN), ha sido en dos ocasiones Presidente Municipal de Ramos Arizpe, Coahuila, diputado federal y Senador de la República.

¹⁸¹ Empresario y político mexicano, militante del Partido Acción Nacional (PAN); en 2005 fue su Presidente Nacional y Presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América por el periodo 2007-2010; actualmente es promotor del movimiento nacional Volver a Empezar (VAE).

¹⁸² Político mexicano, miembro del Partido Acción Nacional (PAN), fue Diputado local y federal, Presidente Municipal de Torreón, Coahuila, y Senador, actualmente es Diputado Federal Plurinominal.

¹⁸³ Moreira exige indagar nexos de AN con narco, El Universal de 16 de octubre de 2007, 29/03/2015.

Estados Unidos”¹⁸⁴, con lo que el senador Anaya manifestó que ya no tienen excusas los gobiernos federal y el coahuilense para llamar a rendir cuentas a los ex gobernadores Humberto Moreira.

De México se puede analizar y escribir muchos casos de delincuencia organizada y política, pero hemos elegido exponer el caso de Moreira porque involucra un escándalo político de denuncia entre personajes de la política mexicana, pasando por el contrario denuncias de actos de corrupción, para sólo generar escándalos mediáticos que no siempre llegan a tribunales de justicia.

¹⁸⁴ Autoridades de EU involucran a Humberto Moreira en lavado de dinero, <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/06/30/autoridades-de-eu-involucran-a-humberto-moreira-en-lavado-de-dinero>, de 30 de junio de 2015, 06/08/2015.

Capítulo IV

Financiamiento de los partidos políticos: el partido como empresa

“La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”

James Kerr Pollock, 1932
(Político alemán)

Las regulaciones (leyes y normas sectoriales por áreas de servicios o productivos), recaen sobre dos tipos de empresa, la empresa pública o la empresa privada, de cuya combinación nacen las empresas mixtas que son pública y privada; todas dependen de su estructura y vida económica sobre la base de normas legales específicas del área que se desenvuelven, por ejemplo el sistema financiero se rige por leyes bancarias, seguros o valores, y por normas generales como las tributarias.

Los partidos políticos —por lo general— están asociados a los privados pero, si reciben financiamiento estatal (público) estas recaerían en el cuadro de empresa mixta (privada y mixta); de esta manera, los partidos políticos deben ser sujetos de regulaciones, fiscalización y control.

Existen leyes de orden general que se aplican a cualquier tipo de empresa, sea privada o pública, estas leyes son las de Impuestos a las

transacciones a las actividades comerciales o de servicios, a los bienes inmuebles, a los resultados de gestión o utilidades de gestión, que conllevan clasificaciones de infracciones y/o delitos tributarios los que también cuentan con sus respectivas sanciones administrativas y si el caso amerita pasa al área del Derecho Penal. Por otra parte, se aplican las leyes relacionadas al área financiero y productivo privado.

Las empresas públicas, en su administración financiera son regidas por leyes del área administrativa (Derecho Administrativo) dentro la organización y estructura del Estado, con una relación directa con las leyes tributarias y financieras.

Los partidos políticos son empresas que deben responder y subsumirse a las normas legales de cada país, y deben estar sujetos a regulación y fiscalización como cualquier otra empresa, especialmente en lo que se refiere a la obligación de rendir cuentas claras. El financiamiento de los partidos políticos es lo más importante en el momento de su participación en procesos electorales con el objeto de hacer conocer sus ofertas electorales, sus planes de gobierno y promover la imagen de los candidatos y la del propio partido, eventos que acarrear onerosos gastos que obligan a los partidos políticos a obtener financiamiento público y privado. Precisamente por esta razón los partidos deben brindar transparencia sobre sus fuentes de financiamiento, especialmente las privadas, por lo que en el contexto internacional la tendencia principal está en una regulación amplia pero a la vez restrictiva, la fiscalización y las sanciones en la obtención de los recursos de origen irregular. Los demás casos que puedan estar asociados a fuentes ilícitas deben ser tratados y adecuados al Derecho Penal, dependiendo del acto o hecho jurídico.

El *crowdsourcing* o financiamiento en red (Internet), del cual se deriva el *crowdfunding*, es un modelo de financiamiento nuevo que revolucionará la captación de donaciones para los partidos políticos. No obstante, tal como sucede con otras formas de donación en dinero o especie, estos mecanismos pueden ser manipulados por agentes informáticos externos (*hackers*), pero el riesgo también se encuentra en el partido político beneficiario de las donaciones por este medio, ya que se podría manipular los registros contables al interior del mismo partido. Para una respuesta positiva, los órganos electorales deberán desarrollar no sólo regulaciones (normas) sino mecanismos de control informático y que los mismos sean auditados por profesionales formados en auditoría informática. Asimismo, dentro de las regulaciones es preciso incluir la obligatoriedad para el partido político que aplique el *crowdfunding* de llevar el proceso a través del registro en una cuenta bancaria en un banco intermediario de este modelo de financiamiento privado. Naturalmente, los partidos políticos deberán entregar todos los registros de la cuenta bancaria al órgano electoral para su verificación y posterior auditoría.

La tendencia general apunta a una mayor regulación y fiscalización dentro de los límites permitidos en el marco legal electoral de cada país, especialmente en regular el financiamiento privado y su relación con la rendición de cuentas, promoviendo transparencia en los registros contables de cada partido político.

Lo más riesgoso en democracia es la entrada a las arcas de los partidos políticos de dinero contaminado por la delincuencia, lo que daría paso a otro tipo de sanciones, básicamente en la vía penal, presentándose una relación simbiótica entre el Derecho Penal Económico con el Derecho Penal, como fue el caso de Bolivia cuando el MIR fue juzgado en la vía penal por sus relaciones con el narcotráfico en los años noventa.

Con todo lo el análisis de las corrientes y tendencias en Sudamérica, planteamos un modelo de fiscalización al financiamiento de partidos políticos, partiendo del marco presupuestario, pasando por la rendición de cuentas y la debida fiscalización y los diferentes tipo de auditorías.

1. El partido político como empresa política

Toda empresa con o sin fines de lucro, pública o privada, entre los que debemos considerar a los partidos políticos como empresas cuyo giro del negocio es la promoción y participación política en regímenes democráticos, lo que nos lleva a afirmar que estamos frente a lo que podríamos denominar empresas políticas que, en materia de administración financiera son *sujetos contables* que deben cumplir requisitos: 1. Como sujetos contables específicos *que realizan actividades económicas*, tanto por motivos de una adecuada gestión de recursos escasos, como para que exista un adecuado flujo de información a los usuarios interesados. En este aspecto, hay que resaltar la relevancia del sistema de información contable como instrumento útil para una correcta y adecuada toma de decisiones por parte de los usuarios correspondientes. 2. Por el hecho de recibir u obtener financiación pública, es decir, recursos financieros públicos; máxime cuando el modelo de financiación de partidos políticos español se configura como uno de los más dependientes a nivel mundial en relación a la citada financiación pública [Gonzales-Varas, 1995]. En este ámbito, cobra especial importancia el sistema de *información contable* como *instrumentos de control* para prevenir posibles despilfarros de recursos financieros, que pudieran producirse en un momento dado, y que atentan gravemente contra los principios de economicidad y ahorro que deben primar para una adecuada y eficiente gestión de los recursos escasos de dichas entidades. 3. Para alcanzar las funciones que les son propias dada su peculiar naturaleza

específica, y más concretamente, como apoyo y sustento de la función *legitimadora del orden político* e institucional vigente. 4. Por su finalidad, por razones éticas y de imagen puesto que la credibilidad para implantación y la consolidación del sistema político democrático tiene un importante sostén en la *transparencia* de las operaciones económicas realizadas por los mismos. 5. Por el volumen de sus operaciones y actividades económicas similar, en muchos casos, a *grandes empresas* (Rodríguez López 2011: 217).

El objetivo de los partidos políticos es el de participar en elecciones y así llegar al gobierno (poder) para administrar el Estado. Para el logro de este objetivo requieren de planes estratégicos, programas de gobierno (oferta política), presencia partidaria en las regiones, movilización de candidatos y militancia (bases sociales), propaganda mediática que exige el desembolso de recursos financieros que les permitirán un funcionamiento operativo y el cumplimiento de las actividades de promoción de la imagen y la difusión de la oferta política a través de la puesta en marcha de un proceso de propaganda política, que el Estado — mediante leyes y órganos electorales— regula y fiscaliza dentro de los alcances y la promoción de las buenas prácticas propias de la actividad empresarial (política), así como de la gestión administrativa y financiera (contabilidad) y la debida transparencia financiera en la rendición de cuentas.

Un componente fundamental de la gestión administrativa y financiera de toda empresa política es el financiamiento de los partidos políticos que se ha convertido en una preocupación de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven buenas prácticas y “que permite visualizar la probable expansión de la empresa, las necesidades financieras resultantes y la forma óptima de financiar tales necesidades” (Estupiñán y Estupiñán 2004: 291). El problema de fondo se encuentra en

el cuestionamiento de la sociedad en general respecto de las fuentes — orígenes— del financiamiento, así como en la falta de transparencia en el uso y disposición —aplicación— de dichos fondos. La preocupación principal de los dirigentes de los partidos políticos está en encontrar fuentes de financiamiento que les permitan cubrir los gastos de sus actividades políticas, pero lo cierto es que estas fuentes pueden comprender tanto fondos de origen lícito como de origen ilícito. Por lo que se refiere a la procedencia de estos dineros espurios, que son muy frecuentes —y escandalosos— sus vínculos con el narcotráfico, con la corrupción y con el crimen organizado. Los dirigentes políticos, a menudo más preocupados por la necesidad de cubrir los gastos electorales, prefieren ignorar este origen ilegal o concederle poca importancia, traspasando así el umbral de lo lícito, por lo que debería aplicarse la ley penal a los responsables de la toma de decisiones, uso, manejo y disposición de estos fondos para sancionar las malas prácticas.

El financiamiento de los partidos políticos proviene generalmente de tres fuentes (públicas, privadas o mixtas). El financiamiento público puede asumir dos modalidades: el financiamiento público directo consiste en fondos que son entregados por el Estado a los partidos políticos y administrados por ellos mismos, bajo su responsabilidad y riesgo. El requisito básico es la rendición de cuentas posterior a la conclusión de las campañas electorales, de modo que este modelo presenta riesgos de corrupción interna dentro de los partidos políticos. En segundo lugar tenemos el financiamiento público indirecto, normalmente administrado por los órganos electorales, y cuyos fondos están destinados básicamente a la propaganda electoral. Este modelo garantiza hasta cierto punto una disposición más eficiente y segura de dichos recursos. Estas fuentes y modelos de financiamiento se encuentran previstos en las normas electorales, que cuentan con un marco (régimen) regulatorio y fiscalizador, recayendo estas atribuciones en los órganos electorales. Por

otra parte, tenemos el financiamiento privado que, aunque las normas electorales establecen en este caso la obligación de fiscalizar, justificar y transparentar sus orígenes, estas tareas se tornan difíciles y hasta imposibles a la hora del registro contable, la rendición de cuentas y la fiscalización de los partidos políticos, lo que a menudo ha dado lugar a escándalos por el financiamiento político con recursos provenientes de fuentes ilegales o espurias. Por último, tenemos las fuentes de financiamiento de tipo mixto, que combinan elementos del financiamiento público y del privado.

En el contexto internacional, el financiamiento político es considerado materia vigente, pendiente y sensible, por lo que constantemente se sugieren reformas al régimen electoral, regulador y fiscalizador. Las reformas propuestas son tendencias evolutivas suscritas por la mayoría de los países sudamericanos y que consisten en que el Estado administre, a través de los órganos electorales, el financiamiento público de los partidos, convirtiéndose de esta manera en un financiamiento público indirecto. El mayor desafío de estas reformas es el de fiscalizar, limitar y vetar las fuentes ilegales en el financiamiento de origen privado. El régimen regulador tiende a ser cada vez más restrictivo y sancionatorio, propugnando modelos que avizoran resultados más alentadores dentro del proceso fiscalizador que deben ejercer los órganos electorales, pero nunca garantizarán una eficiencia fiscalizadora al cien por ciento. La atención se centra en la rendición de cuentas, pues por muy estricta que sea la normatividad regulatoria, siempre existirá la presunción de que el gasto electoral real en campañas electorales es superior a los montos registrados en la contabilidad de los partidos políticos y reportados al órgano de control (*órgano electoral*), además de los importes del financiamiento y del gasto que provienen de grupos informales adheridos a los candidatos o a las casas de campaña alejados de la oficina matriz que instalan temporalmente los partidos políticos

durante las campañas electorales y que no son registrados en la contabilidad central del partido político, y por tanto no figuran en la rendición de cuentas.

Junto con el financiamiento privado de los partidos políticos llegaron los escándalos públicos y mediáticos por sus “relaciones con la corrupción, el soborno, el tráfico de influencias, y en algunos casos las relaciones con el narcotráfico” (Zovatto y Freidenberg, en Payne, Zovatto y Mateo 2006: 215), que llevaron a los ciudadanos al rechazo de los dirigentes de los partidos por la falta de transparencia en las fuentes de financiamiento, especialmente las de origen privado. Estos escándalos en épocas electorales son parte de las acusaciones y contraacusaciones entre dirigentes y candidatos, acusaciones que suben de tono a medida que culmina el período preelectoral, y al concluir las campañas electorales, se diluyen de forma automática en el silencio y el olvido temporal hasta una nueva oportunidad electoral o política. Por lo general, estas acusaciones quedan en simples acusaciones que los denunciantes, los denunciados, la justicia y los órganos electorales no intentan esclarecer para identificar a los responsables y sancionarlos si correspondiera.

Es por estas razones que en las regulaciones se introducen el financiamiento público para los partidos, procurando cierta equidad participativa de los partidos como una figura legal. En la práctica, el financiamiento público no llega a satisfacer las necesidades de los partidos políticos debido a los altos gastos electorales en estudios de opinión, *marketing* político, propaganda electoral y transporte de los candidatos y militantes, entendiéndose que continúan obteniendo financiamiento de fuentes privadas como se vio en Argentina en 2007 con el caso de la maleta proveniente de Venezuela con 800.000 dólares supuestamente para apoyar la campaña de los candidatos oficialistas.

2. Fuentes (tipos y origen) del financiamiento

En cuanto a la relación jurídica de los partidos políticos con el Estado, por una parte los partidos políticos son la representación de la población, por otra parte dicha relación está vinculada con el financiamiento público y, finalmente, los partidos políticos, una vez en el poder, difícilmente podrán separarse de la corrupción política como una de las fuentes irregulares de financiamiento a través del uso de bienes del Estado como por ejemplo los medios de comunicación estatales para difundir programas de gobierno y sus logros, el uso de bienes públicos (infraestructura y vehículos) para el desplazamiento de sus candidatos y militantes o la disposición indebida de recursos humanos estatales (empleados públicos) —con frecuencia obligados a asistir a eventos proselitistas (proclamaciones de candidatos, actos de entrega de obras que tienen objetivos de propaganda política, etc.)—. Y, por qué no decirlo, este tipo de corrupción viene a ser para muchos partidos una forma de recuperar los gastos electorales que los llevaron al gobierno. Es lógico señalar que la posición del “Estado Liberal no puede ser la misma que la del Estado Social ante la financiación de los partidos políticos” (Álvarez Conde 1994: 13).

Diversos estudios de la problemática del financiamiento irregular señalan una serie de factores que “han hecho que se difundiera entre juristas, académicos y legisladores en general, la idea de que el Estado contemporáneo debe participar económica y financieramente en el sostenimiento de las organizaciones políticas y sus variadas actividades” (De Andrea Sánchez 2002: 249).

En la promoción de equidad, igualdad de condiciones y transparencia en el sistema político, lo más importante es alejar el riesgo

de contaminación de los partidos con fuentes de financiamiento de origen irregular. En la práctica, no obstante, las experiencias nos conducen a afirmar que siempre estará presente el financiamiento privado de origen irregular, por muy estrictas que sean las regulaciones y la fiscalización que el Estado pueda establecer y aplicar.

En ese entendido, también se presentan diversos argumentos para justificar por qué en los distintos países se han debatido e implementado sistemas de financiamiento público para los partidos políticos como parte esencial de la legislación electoral contemporánea. Independientemente de las particularidades de cada sistema político, cabe anotar la existencia de ciertos problemas comunes a todos ellos, y a los que el financiamiento público de partidos y candidatos pretende dar solución.

En términos generales, se constata tres tipos de financiamiento para los partidos políticos (véase Del Castillo 1991, Zovatto 2003, Guerrero 2003 y Valdés 2003). En primer lugar, tenemos el financiamiento público, que puede ser directo —mediante la entrega de dinero o bonos canjeables a los partidos, que son responsables directos en cuanto a su uso, disposición y buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas— o que puede ser financiamiento público indirecto —a través de facilidades en cuanto a servicios, infraestructura y el acceso a los medios de comunicación, que son administrados por entidades del Estado, especialmente por los órganos electorales—. En segundo lugar, tenemos el financiamiento privado —que proviene básicamente de los candidatos y los militantes, además de donaciones (que pueden incluir fondos de origen ilícito)—. En tercer lugar, tenemos el financiamiento mixto, que es una combinación de los dos tipos antes mencionados. Para completar el panorama sobre el financiamiento privado de los partidos, debemos referirnos a las siguientes fuentes: aportes de los afiliados, donaciones individuales, donaciones de grupos de interés o instituciones económicas

(empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, uniones de comerciantes, etc.), préstamos, actividades del partido que generan algún tipo de ingreso económico y, finalmente, fondos de origen desconocido, que se consideran irregulares, que no se registran en la contabilidad de los partidos políticos y menos aún se consignan en la rendición de cuentas.

Por su parte, Malem expone una crítica muy severa al sostener “puesto que cuando los políticos necesitan dinero desesperadamente y el dinero busca tener influencia política también de un modo desesperado, la política y el dinero no pueden mantenerse alejados la una del otro” (Malem 2002: 333), y luego añade que “la compra de voluntad política por quienes detentan el poder económico y la búsqueda de medios financieros para alcanzar, mantener o acrecentar el poder político no es un dato nuevo, ha sido siempre [así] (*ibíd.*).

Si bien la estrecha relación entre el dinero y la política no es nueva en Sudamérica, en las últimas décadas del siglo XX, el efecto de contaminación del dinero ilícito sobre los procesos democráticos se ha manifestado con una desvergüenza imposible de regular y fiscalizar, menos sancionar. No son ajenos a todo ello los casos de corrupción y escándalos políticos que han azotado prácticamente a la totalidad de los países democráticos de la región, sin dejar de lado que los gobiernos de regímenes *de facto* se han visto tanto o más afectados por la corrupción que los gobiernos democráticos; la diferencia está en el impacto mediático de los grandes escándalos públicos en los regímenes democráticos, aunque los visibles hechos de enriquecimiento ilícito en regímenes *de facto* han estado vinculados además con actividades como el narcotráfico.

En el siglo XXI se tiende a favorecer el financiamiento público (sea directo o indirecto) de los partidos políticos, así como a regular y promover

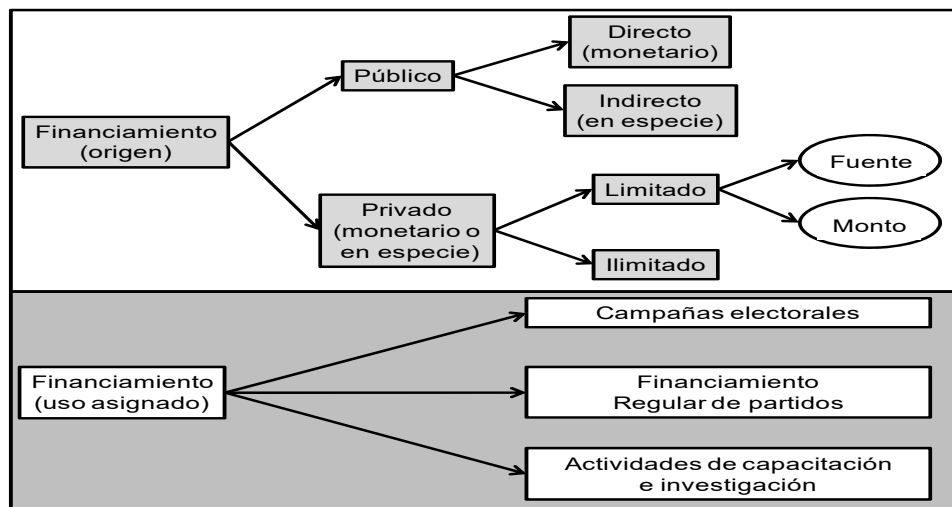
mejores prácticas de fiscalización del financiamiento privado. Estas tendencias responden al hecho de que “los gastos electorales y los de funcionamiento se han incrementado de manera exponencial, sobre todo a causa de que las campañas electorales suponen montos cada vez más elevados en concepto de gastos de publicidad televisiva, marketing, asesores, encuestas de opinión y el uso de grupos focales. La necesidad de realizar campañas electorales cada vez más costosas y mantener la maquinaria del partido en funcionamiento va de la mano con una reducción en la recaudación de las cuotas de los afiliados de los distintos partidos. Esta combinación de factores hace que muchas agrupaciones, para recolectar sumas de dinero tan elevadas, cedan a la tentación de prestar poca atención a su origen, y abran así las puertas al financiamiento ilegal” (Zovatto y Freidenberg, en Payne, Zovatto y Mateo 2006: 216).

Esos son los riesgos del financiamiento privado que deterioran la credibilidad del sistema político en general, socavando las estructuras de los partidos políticos, generando una competencia desleal entre los mismos partidos y provocando asimetrías en los gastos de propaganda electoral, pues los partidos que disponen de mayor financiamiento se benefician de una mayor promoción de la imagen y presencia político-partidaria en las regiones alejadas (sector rural, fronterizo y voto de los emigrantes en el extranjero) de los centros urbanos donde se concentra la mayor masa de votantes. Una de las formas de control estaría en la capacidad de regular los tiempos de propaganda electoral en los medios. Nos referimos a limitar estos tiempos estableciendo un límite fiscalizado por el órgano electoral; así, todos los partidos dispondrán del mismo espacio mediático y, en consecuencia, el gasto por propaganda política sería el mismo para todos los partidos, tanto si son cubiertos con fondos de origen privado como de origen público.

La Figura 8 introduce el modelo de Origen y Aplicación de Fondos (OAF)¹⁸⁵, aplicable en prácticas contables y en el análisis financiero de empresas para determinar las variaciones en su comportamiento y administración financiera, así como para mostrar sus fuentes y usos, pues, como expusimos, los partidos políticos son como empresas que deben realizar registros contables con el objeto de rendir cuentas a los órganos de control y a la sociedad, y dentro del ámbito tributario deben regirse por la legislación vigente en la materia.

Figura 8

Clasificación del financiamiento de los partidos, según su origen y utilización



Fuente: Zovatto y Freidenberg, en: Payne, Zovatto y Mateo 2006.

¹⁸⁵ La administración financiera en aspectos específicos varía entre tipos y áreas de las organizaciones, dentro las funciones financieras se encuentra el **financiamiento**, que son los fondos obtenidos de fuentes internas y externas a la organización y asignados a diferentes aplicaciones o usos (Weston y Copeland 1994: 2; Kenndy y McMullen 2000: 347; y Gitman 1987: 182). En el Origen y Aplicación de Fondos (OAF) “una de las más importantes responsabilidades del tesorero corporativo es la administración de las fuentes y de las aplicaciones de fondos” (Weston y Copeland 1994: 22). Es una herramienta de análisis financiero aplicable a cualquier tipo de empresa con el objeto de determinar y presentar debidamente clasificadas las fuentes (origen) de los recursos financieros que han sido puestos a disposición de la empresa en un período determinado, así como el destino (aplicación) de estos recursos.

Todos los autores que estudian el financiamiento de los partidos políticos se refieren al financiamiento público y a las regulaciones en términos de los límites y prohibiciones del financiamiento privado. Los orígenes del financiamiento son los mismos —público, privado o mixto—. Ninguno de los autores asienta oposición a estos tipos de financiamientos y todos coinciden en que el Estado debería ser más regulador y fiscalizador. Zovatto y Freidenberg (en Payne, Zovatto y Mateo 2006: 218) afirman que “en esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos políticos, los gastos de campaña y una combinación de ambos”, gastos típicos de cualquier empresa.

Aunque la evolución reciente de los procesos democráticos se remonta a más de treinta años¹⁸⁶, tras el restablecimiento de los regímenes democráticos, “los procesos electorales y sus principales actores —los partidos políticos— son hoy objeto de la más severa y despiadada de las críticas” (Cordero 2002: 217) a causa de las fuentes de financiamiento para sostener y sustentar las campañas electorales y las actividades de los partidos políticos, porque estos cada vez son más costosos debido al incremento de los gastos en la organización interna para formar un amplio aparato político, así como los gastos en expertos en *marketing* y ante todo la propaganda política en nuevas tecnologías de mayor alcance social.

Desde una perspectiva más amplia, el financiamiento legal de los partidos político se nutre en primer lugar de fuentes privadas lícitas y, en segundo lugar, de fuentes públicas. Como una tercera fuente de ingreso para los partidos políticos aparecen lógicamente las contribuciones

¹⁸⁶ A más de 30 años de reformas electorales efecto de *La tercera ola de la democratización*, dentro del proceso de transformación política planteada por Huntington en 1993 (Gutiérrez y Zovatto, 2011; pág. XV).

ilegales, que Kob (2011: 17) equipara a la corrupción política. “Las personas y las empresas privadas que desean un trato favorable pueden estar dispuestas a pagar para obtenerla”, afirma Rose-Ackerman (2001: 11), refiriéndose a los funcionarios públicos que ostentan el poder discrecional asociado a los sobornos que descreditan la legitimidad y la eficacia de los gobiernos, la administración del Estado y la vigencia de los partidos políticos.

Los partidos políticos de Bolivia, país que nos ocupa en la presente investigación académica, han contado con financiamiento público desde 1997, lo que ha dado lugar a escándalos de corrupción por la mala administración que se les ha dado cuando este financiamiento fue directo —del Estado al partido político— en las elecciones de 1997 y las de 2002. Para las elecciones de 2005 se dispuso que la Corte Nacional Electoral (CNE) —ahora Tribunal Electoral Plurinacional (TEP) del Órgano Electoral Plurinacional (ÓEP) que fue introducido en la Constitución de 2009 como un cuarto poder del Estado— sea la encargada de administrar el financiamiento público exclusivamente para propaganda electoral de los partidos, convirtiéndose de esta manera en financiamiento público indirecto. Las elecciones de 2009 se celebraron sólo con financiamiento privado, ya que en 2008 la Ley 3925 había suprimido el financiamiento público. Respecto al financiamiento privado, cabe destacar que, no habiéndose encontrado con las normas legales de 1997 y las de 1999 (Código Electoral y Ley de Partidos Políticos) las formas, medios y bases suficientes para la fiscalización del financiamiento privado, esta se hallaba aún en proceso de maduración. La nueva Ley del Régimen Electoral (Ley 026 de 30 de junio de 2010) otorga atribuciones marco al ÓEP (antes Corte Nacional Electoral o CNE) para regular su administración, prohibiciones, límites y régimen sancionatorio, que el TSE desde la promulgación de la Ley citada, ejerce una tenue fiscalización al financiamiento privado de partidos políticos, solo se pronunciaron a la

propaganda electoral, la que controlan directamente a través de los medios de comunicación¹⁸⁷.

2.1 Financiamiento público

Casas (2005: 4, 5, 7, 10 y 11) sostiene que el financiamiento público fortalece a los partidos políticos respecto a la autonomía y democracia interna al evitar las finanzas irregulares relacionadas con la corrupción y promoviendo transparencia financiera, optando “por regular el financiamiento público como una manera de evitar o disminuir la incidencia de intereses particulares y poderes partidarios” (Zovatto, en Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson 2007: 754). De manera similar, protege la igualdad política de oportunidades y una equitativa competencia electoral, así como proporciona los recursos adecuados a los partidos políticos para las actividades democráticas esenciales e incrementa la institucionalización a través de una estabilidad de las campañas electorales. Si bien es cierto que no puede sustituir a las donaciones políticas privadas, pretende evitar la corrupción pública y política, proporciona recursos para promover una democracia interna en los partidos políticos, presenta escenarios de prevención dentro del partido político respecto a las explicaciones que deben ofrecer sobre el comportamiento financiero político en campañas electorales. Asimismo, presenta un panorama pluralista de los métodos comparativos entre las finanzas de los partidos políticos participantes en las justas electorales y permite la reconstrucción de las cuentas y prácticas financieras de los partidos políticos a través del registro en los libros contables de todos los ingresos y gastos.

Otro gran debate es el de la cuantía de los fondos que convendría asignar a cada partido, ya que no es posible comparar entre países por la

¹⁸⁷ Resolución TSE-RSP N° 0229/2012, Sucre 8 de noviembre de 2012.

inexistencia de un patrón homogéneo, además de que, en el momento de debatir sobre la pertinencia de aprobar leyes electorales o sus reformas, los parlamentarios en el poder legislativo no siempre discuten en términos de cuánto afectará al Presupuesto General del Estado, sino que a menudo toman sus decisiones pensando más bien en cuánto podrá recibir su propio partido político. Con un discurso pretendidamente patriótico y pregonando políticas de austeridad en el gasto público, lo que en realidad dirige sus intervenciones es la procura de mayores recursos financieros para su partido. Estas prácticas, tan frecuentes en años electorales, distorsionan el presupuesto del Estado en desmedro de programas sociales y de desarrollo.

2.1.1 Aplicación (destino) del financiamiento público

Según el objeto al que esté destinado, el financiamiento público de los partidos se puede distribuir en dos momentos, uno corresponde a los años electorales y el otro a los no electorales. En años electorales el partido político concentra todos sus recursos en la campaña electoral para promocionar las ofertas, planes de gobierno e imagen de los candidatos a través del despliegue de un aparato de campaña y propaganda política. El partido incurre en grandes gastos parcialmente solventados por el Estado, de modo que el financiamiento público podría tener por objeto cubrir la propaganda de la campaña electoral con pago directo a los medios de comunicación (financiamiento público indirecto), o bien la entrega de recursos al partido para sus gastos de campaña (financiamiento público directo), por los que debe rendir cuentas con las debidas notas fiscales (facturas).

En años no electorales —generalmente períodos de tres o cuatro años, según si el mandato presidencial sea de cuatro o cinco años—, el Estado otorga subvenciones con el objeto de promover la “investigación y

fortalecimiento” en los partidos políticos, quienes deben promover actividades de educación política dirigidas a los ciudadanos.

Así, en la modalidad de financiamiento público “electoral y partidario” el Estado desembolsa fondos para los partidos en años electorales y años no electorales. En cambio, el financiamiento público “sólo electoral” se otorga únicamente en años electorales y, consiguientemente, en el financiamiento “sólo partidario” se entrega todo el financiamiento público a los partidos políticos para que ellos lo administren y lo destinen a sus gastos de funcionamiento.

El financiamiento público de los partidos, destinado a cubrir necesidades, entre las que “se encuentran los gastos operativos de los partidos políticos, los gastos de campaña y una combinación de ambos” (Zovatto y Freidenberg, en Payne, Zovatto y Mateo 2006: 218) plantea, como en cualquier otro país del mundo, una preocupación en cuanto a los mecanismos de control, independientemente de las características de cada país. Con la modernización de las normas electorales se “muestra una creciente aceptación para el fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluyendo actividades tales como la investigación, la formación y la capacitación de cuadros partidarios” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 33 y 34).

Aunque cada vez son más los países que se adscriben a un modelo de financiamiento público administrado por el Estado, con tendencia hacia el financiamiento público indirecto exclusivo para propaganda electoral. En efecto, las subvenciones que el Estado proporciona a los partidos políticos en calidad de financiamiento público directo o indirecto están orientadas a fortalecer una participación política democrática, promoviendo transparencia, equidad, democracia interna, y un mejor control del gasto público en propaganda electoral.

Fortalecer la investigación sobre actores políticos, la participación de la mujer y su inserción en la representación parlamentaria es un desafío que viene conquistando cada vez más espacios. Efectivamente, los casos de Argentina —donde la presidenta Cristina Fernández fue elegida democráticamente el 2007 siendo la primera Presidenta electa (y ahora cursa su segundo mandato)—, de Bolivia —donde gobernó la señora Lidia Gueiler (1979-1980)— y de Brasil —donde la presidenta Dilma Rousseff gobierna su país desde 2011 tras haber sido elegida en las urnas— son muestra clara de los avances en materia de la inclusión de género, pero no es menos cierto que ahora vamos hacia una nueva era en la búsqueda de inclusión social con la participación política de representantes de pueblos indígenas.

Dentro del análisis específico, en Bolivia el financiamiento público fue eliminado por Ley 3925 de 21 de agosto de 2008, que además no fueron incluidos en las leyes electorales del 2010, por lo que fueron anulados el financiamiento “sólo electoral” y de “investigación y desarrollo” que se encontraban contempladas en la Ley de Partidos Políticos de 1999. En consecuencia, la elección de 2005 fue la última con “financiamiento público indirecto” administrado por la CNE, y las elecciones de 2009 se realizaron sólo con financiamiento privado. Dentro de la modernización del Estado, en el marco de la nueva CPE de febrero de 2009, las disposiciones de 1999 fueron abrogadas en junio de 2010 con la Ley del Régimen Electoral (Ley 018) y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional (Ley 026), en los que no contemplan el financiamiento público.

2.2 El financiamiento privado de los partidos

El financiamiento privado, como afirman los autores que analizan este tipo de financiamiento político, es el más preocupante, ya que tiene

consecuencias negativas referidas a la transparencia y probidad que podrían socavar y alterar las bases del sistema democrático, de los partidos políticos y del sistema de partidos en general. Las “donaciones grandes de personas naturales” (Valdés Prieto 2003: 399) implican ventajas tan significativas en la competencia electoral que los donantes prácticamente comprarían el resultado del partido político al que financiaron, como sostiene Campero (en Nieto 2012: 35 y 36) al referirse a los aportes a través de sindicatos que cooptan el proceso de germinación del liderazgo y el acceso a cargos públicos al “influir el comportamiento electoral, mediante la incorporación del voto abierto bajo control social y la prohibición de la presencia de veedores electorales imparciales”. Esto quebraría el principio de igualdad política y participación ciudadana, hasta llegar al extremo en que sólo las personas adineradas podrían influir en la política.

2.2.1 Límites al financiamiento privado

Las tendencias reformistas a las leyes electorales están directamente orientadas a implantar modelos de ética y moral en el sistema político, que en el marco de su financiamiento político de procedencia privada se han visto vinculados de una u otra forma con actividades ilícitas, dada la opacidad y los vacíos con que llevan sus registros contables. Por esta razón, el desarrollo de regulaciones tomo fuerza a principios de este siglo junto con la lucha contra la corrupción para fortalecer las normas electorales con el objeto de limitar, prohibir y poner barreras a los recursos financieros que no muestren un origen transparente.

Las reformas al régimen electoral de 2010 en Bolivia, derogaron y abrogaron todas las disposiciones anteriores relacionadas a estas (*Ley 018 y Ley 026, Disposiciones Finales*) que aún no cuentan con un marco

regulatorio sobre los límites al financiamiento privado. La Ley 018 del Régimen Electoral otorga atribuciones específicas al ÓEP para regular y fiscalizar el financiamiento privado (artículo 24), lo que permite observar que a través de este organismo se regularía los alcances más precisos para una administración eficiente del financiamiento privado de los partidos políticos, incorporando medidas para transparentar el Origen y Aplicación de Fondos (OAF) mediante limitaciones y prohibiciones a las aportaciones y a las donaciones de particulares, así como la promoción de buenas prácticas en el gasto electoral y la debida diligencia en procura de transparencia.

2.2.2 Prohibiciones a las contribuciones privadas

Las prohibiciones son barreras orientadas a bloquear el ingreso del financiamiento irregular que la mayor parte de los países los partidos políticos han recibido y podrían recibir de los contribuyentes privados, donde predominan las donaciones de personas jurídicas particulares, de contratistas del Estado y de fuentes anónimas. En efecto, “prácticamente todos los países han introducido prohibiciones en el uso de ciertas fuentes de financiamiento y una amplia mayoría ha impuesto límites en relación con los montos de las contribuciones” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 30).

Las medidas legales regulatorias para prohibir las contribuciones (donaciones) privadas que son las más criticadas y que dan paso a escándalos. Estos escándalos son el resultado de los financiamientos con fuentes presuntamente irregulares vinculados con la corrupción, el narcotráfico y el crimen organizado.

Las contribuciones privadas que son registradas en la contabilidad del partido político receptor, y sobre las que se presenta rendición de cuentas debidamente fiscalizadas por los órganos electorales son

consideradas regulares (lícitas). En la práctica, las regulaciones que prohíben el financiamiento ilícito se encuentran en plena maduración, dando apertura a que los partidos políticos puedan recibir de las “personas jurídicas” como fuentes de financiamiento privado, considerando que sólo son contribuciones a los partidos políticos o a sus candidatos, lo que conlleva el riesgo futuro de actos de corrupción en contratos públicos con estas personas jurídicas.

Los países que no prohíben el financiamiento partidario con fuentes provenientes de “contratistas del Estado”, este se considera peligroso, ya que los contratos públicos del Estado con empresas del sector privado se encuentran observados por las coimas que conllevan, en consecuencia se incrementa el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que Transparencia Internacional (TI) viene recomendado a los gobiernos de los Estados tener mayor cuidado¹⁸⁸.

La situación del país objeto del estudio (Bolivia), hasta las elecciones del 2009 estaban permitidas todas las contribuciones, excepto las de personas jurídicas. Nos referimos a las donaciones provenientes del extranjero, de organizaciones políticas y sociales, contratistas del Estado y las anónimas, y de otras fuentes privadas. Bolivia se encuentra en proceso de cambio, por lo que todos los aspectos de prohibiciones y sanciones, además de los previstos en las nuevas normas electorales (Ley 018 y Ley 026) que otorgan atribuciones específicas al ÓEP para regular y fiscalizar, no se encuentran regulados. Bolivia se encuentra en un momento de adecuación de toda su legislación a la nueva Constitución Política del Estado de febrero de 2009.

¹⁸⁸ Véase el informe de Transparencia Internacional (TI) sobre “*Corrupción y financiamiento político - de qué estamos hablando?*”
http://www.transparency.org/regional_pages/americas/financiamiento_politico/corrupcion_y_financiamiento_politico, 04/01/2012.

2.3 Financiamiento mixto

El financiamiento de tipo mixto es una fusión de los dos anteriores, es decir que los gastos ordinarios y/o de campaña son sufragados con financiamiento de origen público y privado. El financiamiento mixto es el más común y difundido en las legislaciones sudamericanas contemporáneas: con excepción de Venezuela y Bolivia, establecen la existencia de un sistema mixto “en el que los partidos políticos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar sus gastos de funcionamiento ordinario” (Zovatto y Orozco 2008: 160), lo que supone la recepción de fondos tanto públicos como privados por parte de los partidos políticos para financiar sus campañas electorales y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de los mismos partidos.

Todas las medidas regulatorias aplicables al financiamiento público y privado son aplicables al financiamiento mixto. Los países tienden a este tipo de financiamiento porque financiar los partidos con fuentes públicas únicamente no sería sostenible para ningún Estado, por ser un gasto considerado alto en economías de países pequeños, lo que afectaría a los programas de inversión social y productiva. Por otra parte, el financiamiento con fuentes exclusivamente privadas incrementa los riesgos de vínculos con recursos de origen irregular, por muy rigurosa que sean la regulación y la fiscalización.

2.4 El crowdsourcing y el crowdfunding como modelos de financiamiento por red

El término *crowdsourcing* fue introducido por Jeff Howe y Mark Robinson en 2006 (Whitla 2009: 1) a través de su artículo publicado en la revista Wired con el título “The Rise of Crowdsourcing”, es un vocablo que

proviene de la palabra inglesa crowd (multitud o público) y sourcing, derivado de source (fuente u origen). A esto se añade el crowdfunding, término que se refiere a captar fondos del público. Así, en el financiamiento de partidos políticos, el crowdfunding es la captación de fondos del público, es decir, de la población, vía medios electrónicos como la red (Web 2.0 ¹⁸⁹) de Internet.

El crowdfunding “describe la cooperación, atención y confianza colectiva para depositar el dinero de determinadas personas u organizaciones, de forma mutua y usualmente a través de Internet, para apoyar los esfuerzos de otras redes. Se produce por una gran variedad de objetivos, desde la atención de desastres y emergencias, hasta el periodismo cívico o la búsqueda de apoyo a los artistas y campañas políticas” (Concha y Naser 2012: 122).

Esta es una de las formas que tiene por objeto el captar fondos de donantes que en su mayoría son anónimos para la financiación colectiva consistente en pequeños aportes (donaciones) de multitudes, también conocido como micro mecenazgo; para este cometido, las personas hacen uso de la red (Web 2.0) o Internet para conseguir dinero u otros recursos, y también “Es utilizado ... en campañas políticas” (Cejudo y Ramil 2013: 2), aunque en sus inicios “se visualizó como forma de financiar campañas políticas mediante donaciones (sobre todo en Estados Unidos)” (Simon 2011: 2)¹⁹⁰.

¹⁸⁹ El término Web 2.0 comprende aquellos sitios web que facilitan el compartir información, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y la colaboración en la World Wide Web. Un sitio Web 2.0 permite a los usuarios interactuar y colaborar entre sí como creadores de contenido generado por usuarios en una comunidad virtual, a diferencia de sitios web estáticos donde los usuarios se limitan a la observación pasiva de los contenidos creados para ellos.

¹⁹⁰ Véase http://joansimon.net/UOC/crowdfunding_crowdsourcing.pdf, 15/12/2013.

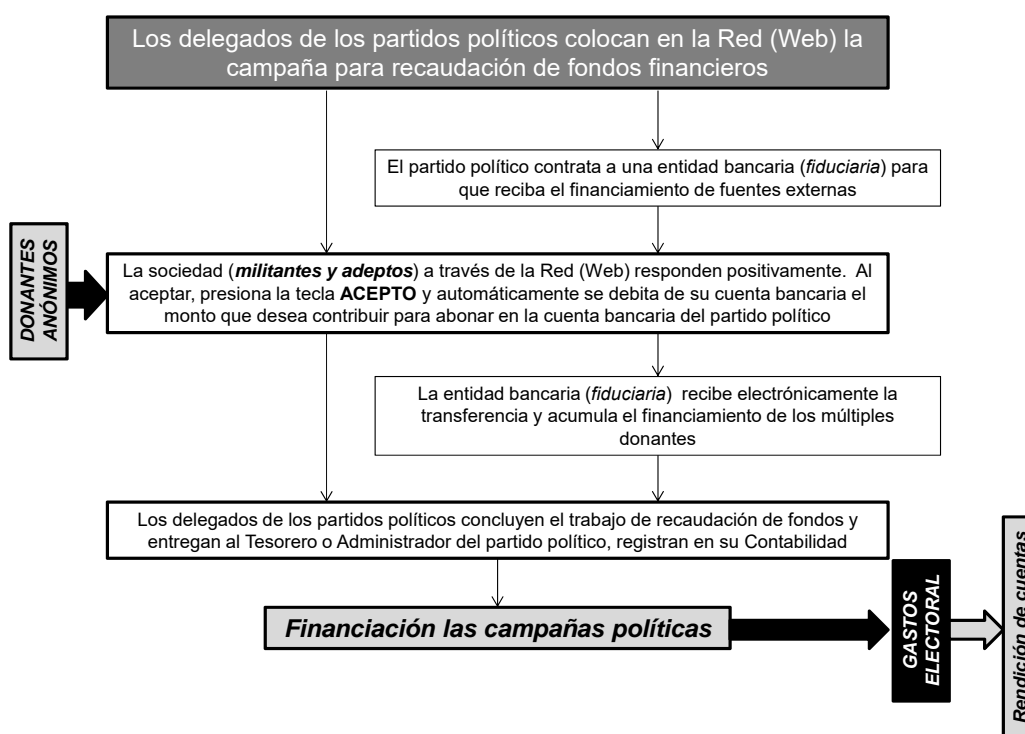
Es necesario exponer los riesgos que conlleva los avances tecnológicos porque “el creciente uso de los nuevos métodos de pago ha producido, con sus transacciones y movimientos de fondos, un incremento en la detección de casos de blanqueo cometidos utilizando medios telemáticos, ya que el atractivo que presentan las nuevas tecnologías para los blanqueadores surge, principalmente, del anonimato, la alta negociabilidad y utilidad de los fondos así como del acceso global por la red de cajeros automáticos, factores a los que habría que añadir los problemas de persecución y prueba, por falta de competencia, medios y hasta capacitación, dificultades de detección, lugar comisivo, prescripción, ley aplicable, distanciamiento geográfico, cooperación policial y judicial, ante los que la Administración de Justicia no puede ‘fosilizarse como un paquidermo pleistocénico’ y que requieren nuevos métodos de investigación que mantengan un delicado equilibrio entre seguridad y derechos fundamentales” por este motivo “para evitar el abuso por la criminalidad organizada de las insuficiencias legales en las nuevas tecnologías, *internet* no puede ser un ‘ámbito ajeno al derecho’, sino que debe ser regulado” (Abel Souto 2012: 3).

Por lo que Abel Souto recomienda que para evitar el abuso por la criminalidad organizada de las insuficiencias legales en las nuevas tecnologías, *internet* no puede ser un ámbito ajeno al derecho, sino que debe ser regulado, siendo que los riesgos son cada vez mayores y que el GAFI a más de incorporar dentro las “Medidas intensificadas de Debida Diligencia del Cliente (DDC)” al incorporar como una de las fuentes de información de las personas que utilicen el sistema financiero y los juegos por Internet (Casinos) no ha honrado en una Recomendación tacita que regule este medio de transferencia de dinero y que sea objeto de investigación y sanción penal.

En los riesgos descritos en el anterior párrafo, la Figura 9 está centrada en el modelo de *crowdfunding* por el que los partidos políticos obtienen financiamiento del público en general, para lo cual hacen uso de la Web 2.0 y de una entidad financiera (banco), que se convierte en fiduciario, y recibe en custodia el dinero donado hasta que los representantes del partido político dispongan de estos recursos.

Figura 9

El proceso del crowdfunding



Fuente: Elaboración propia.

2.4.1 Ventajas y riesgos del modelo crowdfunding

Las ventajas de este modelo de recaudación de fondos para financiar las campañas electorales son básicamente el contar con una fuente más, que adicionalmente podría servir como un indicador estadístico de la presencia, la aceptación y la imagen del partido político y, en última instancia, para estimar la masa votante con la que

probablemente contaría en las urnas: una mayor recaudación implicaría mayor número de adeptos, y en consecuencia mayor masa votante. En el caso del crowdfunding, primero se busca la donación, y la decisión de apoyar al partido político podría venir después. Por otra parte, estas donaciones serían de origen desconocido, por lo que estas prácticas tendrían que ser reguladas por los órganos electorales en cuanto a los límites y orígenes de las donaciones.

Los riesgos de este modelo de recaudación de fondos para financiar campañas electorales son:

- Que se puedan introducir dineros de origen ilícito, que aunque lleguen a través de transferencias interbancarias utilizando el Internet, siempre existirá la duda del origen de los fondos o de la persona que dona por este medio, vulnerando las barreras de entrada que regularían los órganos electorales.

- Si algunas regulaciones fijaran límites para el financiamiento privado, es imposible limitar el número de donantes o los montos individuales por operación, dado que durante el periodo de la campaña con el modelo *crowdfunding* la sumatoria final de las donaciones podría sobrepasar los límites fijados por los órganos electorales.

- Que los partidos políticos, al conocer la sumatoria final y total de las donaciones, registren en su contabilidad sólo el monto que les sea conveniente para burlar la fiscalización por los órganos electorales y evitar la debida rendición de cuentas. No obstante, si los órganos de control cumplieran con su labor, tendrían que solicitar a la entidad bancaria (fiduciaria) una certificación y extracto de cuentas sobre el movimiento financiero (depósitos y retiros), así como el monto total recaudado por cada partido. Asimismo, en un control más estricto, es posible detectar a

través de las entidades financieras cuál fue la cuenta bancaria de origen que el donante utilizó y al cual se cargan las tarjetas de crédito o débito. Esto forma parte del control y de las auditorías que se debería aplicar a los partidos políticos, aunque esto supondría costos adicionales para el órgano electoral y los órganos de control.

- Dentro de los gastos de campañas electorales es preciso sumar los gastos por comisiones bancarias porque la entidad bancaria (fiduciaria) cobrará comisiones e incurrirá en gastos para proceder a la recepción de depósitos, custodia, administración y disposición final de los fondos recaudados que, finalmente restan al total de los fondos recaudados, de esta manera el partido político o candidato que utilizare este medio de recaudación recibirá un monto menor.

2.4.2 Experiencias en el uso del *crowdsourcing*

Pese a que en América Latina aún no es usual el recurso al *crowdsourcing* o al crowdfunding, examinamos a continuación algunas experiencias recientes en la región o con influencia en la misma.

a) Argentina

Con el Observatorio Permanente de Política 2.0 que el Instituto Política y Democracia de la Sociedad de la Información para las Américas viene realizando desde el año 2007 se dispone para el caso argentino de un monitoreo cualitativo y cuantitativo sobre el desarrollo de campañas, candidatos y políticos en Internet. De todas maneras, cabría afirmar que “Si bien Argentina es uno de los líderes de la región en términos de conectividad y acceso a internet, todavía no se ha internalizado la cultura

del '2.0' como un espacio para dialogar con la ciudadanía” (Lanza y Fidel 2011: 61).

b) Colombia

Hasta hace relativamente poco, para las campañas electorales se utilizaba en Colombia los mecanismos tradicionales como la televisión, los espectáculos y las campañas cara a cara y puerta por puerta, pero para las elecciones del año 2010 “los candidatos percibieron la oportunidad de realizar sus primeras campañas digitales. Entre ellos, Juan Manuel Santos, quien empleó las estrategias más innovadoras” (Singh en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2011: 33). La estrategia de la campaña digital fue atraer a numerosos electores jóvenes que tenían conocimientos digitales y que posteriormente se convertirían en electores seguros del candidato; utilizó asimismo aplicaciones del iPhone para enviarles información de campaña.

c) Estados Unidos de América

El presidente Barack Obama, promoviendo transparencia “durante su campaña electoral y posteriormente en sus primeros meses como presidente de Estados Unidos” (Concha y Naser 2012: 31), utilizó el *crowdsourcing* para mantenerse en contacto con sus conciudadanos.

Con referencia al crowdfunding, el actual Presidente de los EE UU, Barack Obama, utilizó esta modalidad durante las campañas electorales, obteniendo un éxito notable en sus recaudaciones.

3. La rendición de cuentas

Respecto de la rendición de cuentas, algunos estudiosos afirman que “es indispensable para un Estado democrático de derecho establecer mecanismos, instrumentos e instituciones que sometan a un control el poder fiscal del Estado” (Hofmeister, en Thesing y Hofmeister 1995: 7 y 8). La rendición de cuentas es motivo de desacuerdo entre los profesionales de la administración y el derecho: los administradores tienden de manera natural a oponer cierta resistencia a esta obligación legal que cada vez se exige más en el contexto internacional, pero no sólo los administradores de empresas privadas deberían rendir cuentas, sino también los políticos deberían practicar este ejercicio ante la sociedad sobre la administración del Estado y de todas sus actividades. Específicamente, los partidos políticos deberían informar claramente acerca de los gastos electorales que realizan en su afán de ganar las elecciones, pero en la mayoría de los casos no explicitan el origen de sus recursos financieros. Las tendencias plantean como solución el registro contable de todas y cada una de las operaciones financieras de los partidos en una contabilidad central que deberá ser presentada ante las autoridades del órgano electoral con vistas a la debida fiscalización para transparentar los estados financieros de los partidos políticos.

Resulta difícil lograr esta meta, ya que la propia estructura de los partidos políticos determina la organización de las campañas electorales: una oficina central, oficinas departamentales e innumerables oficinas locales temporales en circunscripciones que reciben financiamiento para la campaña. Además, dependiendo de si el Estado es unitario, federal o autonómico, dichas oficinas no consolidan sus registros contables y algunas de ellas ni siquiera llevan una contabilidad. Aparte de los grupos informales que se constituyen alrededor de un candidato o de una oficina de campaña, en la mayoría de los casos no se registran los gastos, por lo

que la contabilidad de los partidos políticos nunca reflejará su verdadera magnitud, así se trate de recursos provenientes de fuentes lícitas. Con mayor razón, los ingresos irregulares (ilícitos) no son registrados en la contabilidad; sólo son utilizados para cubrir gastos de campaña que tampoco se registran.

3.1 Por qué rendir cuentas

En el espacio de la gestión de un Estado democrático, la necesidad de rendición de cuentas sobre actos de los partidos políticos en la participación electoral y en la administración y manejo del Estado en todos sus aspectos y alcances es un imperativo de transparencia. En tiempos recientes forma parte fundamental del debate internacional, ya que organismos multilaterales —como la ONU o TI en materia de corrupción vinculada al financiamiento de partidos políticos—, vienen promoviendo e instando a los Estados a tomar medidas para que la sociedad civil conozca *cómo* los políticos y gobernantes manejan el Estado y sus instituciones.

En el ámbito político, la moción de rendición de cuentas tiene para Schedler (2004: 12) dos dimensiones básicas. Por una parte, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente (en inglés *answerability*). Por otra, la capacidad sancionatoria a políticos y funcionarios públicos en caso de que hayan incumplido sus deberes públicos y normas legales (en inglés *enforcement*).

De manera general, la rendición de cuentas (en inglés *accountability*) implica tres condiciones para prevenir y corregir los abusos de poder: (i) obliga a los partidos políticos a abrir y exponer los registros contables a la inspección de los órganos de control; (ii) a explicar y

justificar las fuentes de financiamiento y la gestión y procedimientos en los gastos; y (iii) precautela los riesgos de irregularidades con la imposición de sanciones.

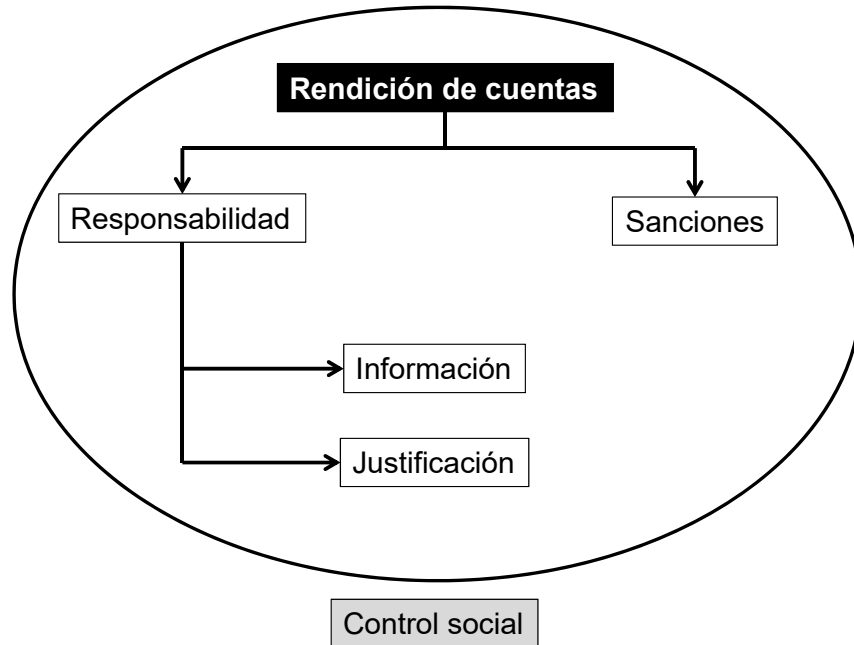
Accountability es un término inglés que en general significa 'responsabilidad', y que en el ámbito del financiamiento político alude a la obligatoriedad de dar cuenta de una acción, responder por una decisión, dar cumplimiento a alguna norma en los registros contables donde se asientan los ingresos como fuentes de financiamiento y los gastos ordinarios y de campaña para una rendición de cuentas debidamente documentada.

Como sustentamos, en regímenes democráticos, los partidos políticos son también empresas con el único objetivo de llegar al poder a través de las elecciones. En este sentido, al igual que cualquier otra empresa comercial, industrial o financiera, requieren de financiamiento para solventar sus gastos en actividades propias. Es por esta razón que el financiamiento político se encuentra en la misma categoría de las teorías de financiamiento empresarial y sujeto a similares medidas regulatorias que los órganos de control de cualquier rubro emiten, practicando la debida fiscalización.

La rendición de cuentas es parte esencial de la responsabilidad, que como exponemos en la Figura 10, es competencia de las autoridades fiscalizar a través de una información amplia y precisa debidamente justificada y documentada; en caso contrario se aplica las sanciones administrativas, civiles o penales que corresponda.

Figura 10

Proceso de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia a partir de Schedler 2004.

La responsabilidad dentro la información y justificación si no son debidamente respaldados, podrían dar curso a las sanciones que convierten a la rendición de cuentas en un acto multifacético relacionado con la vigilancia, la auditoría, la fiscalización y el control social hasta llegar a la sanción, si correspondiese, en el ánimo de obligar al poder político a concretar procesos de transparencia. El ejercicio del poder político deberá someterse a las restricciones establecidas y al cumplimiento de la ley, estableciendo una relación entre la sociedad civil que exige transparencia y los políticos en la obligación de rendir cuentas.

La información y la justificación encarnan el proceso de transparencia que debe regir para las fuentes de financiamiento y gastos electorales que los candidatos y jefes de partidos políticos deberán

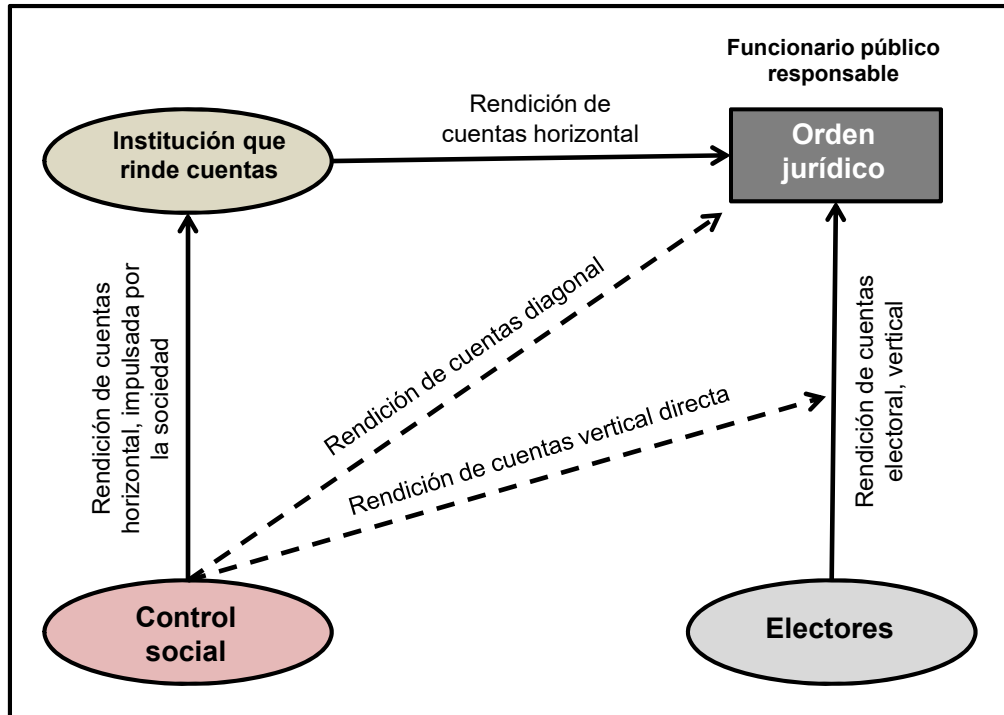
presentar a los órganos de control y fiscalización. Ante todo, han de informar a la sociedad civil a través de estos órganos, por lo que la obligatoriedad de la rendición de cuentas —y la consiguiente obligación de divulgar todos los datos pertinentes— implica el derecho de los ciudadanos a recibir información.

3.2 La sociedad civil en la rendición de cuentas

Para Ackerman (2004: 10-12), “la participación de la sociedad civil puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas de tres maneras diferentes”: (i) la supervisión directa y la presión ejercida por la sociedad civil sirven de complemento a las elecciones como elementos verticales en la rendición de cuentas; (ii) los efectos directos de la presión externa ejercida por la sociedad civil “desde abajo” fortalecen la eficacia de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas existentes en el interior del propio Estado; y (iii) gracias a la presión externa y el fortalecimiento de los mecanismos de control presentes en el mismo Estado, la sociedad civil participa directa y horizontalmente en las instituciones gubernamentales dedicadas a desarrollar mecanismos para hacer cumplir la rendición de cuentas.

Figura 11

Rendición de cuentas y sociedad civil



Fuente: Elaboración propia a partir de Ackerman 2004.

3.3 Un adecuado registro contable, transparencia y fiscalización

La Comisión de Reforma del Estado de Chile (Valdés Prieto 2003: 420 y 421) plantea en sus recomendaciones el control del financiamiento político con los siguientes objetivos: (i) el registro contable de todos los gastos que exigen al partido político o candidato justificar todos sus ingresos; en la medida en que un candidato maneje una mayor proporción de gastos e ingresos en forma extracontable, tanto mayor será su probabilidad de sufrir sanciones legales; (ii) permite verificar el cumplimiento de las normas legales, tanto tributarias como por la vía de contrastar los registros contables de los donantes con los registros

contables de los beneficiarios; (iii) facilita la investigación de las acusaciones por actos de corrupción, extorsión y tráfico de influencias, ya que la existencia de registros contables genera datos de prueba para tales investigaciones; y (iv) permite ampliar regulaciones adicionales que garantizan la libre competencia política y la calidad de la información para los votantes, tales como la exigencia a los candidatos de publicar sus estados financieros.

La financiación de los partidos políticos debe ser uno de los principios inherentes a la misma, aun en los sistemas en que exista financiación privada exclusivamente. Este control debe ser de dos tipos: (I) Interno, es el realizado por las propias organizaciones políticas a través de una pluralidad de técnicas, como pueden ser las auditorías, libros contables, organismos propios y estatutarios. Estos controles internos deben ser orientados a evitar la creación de auténticas economías paralelas, necesarias por el propio proceso de endeudamiento de las organizaciones políticas; y (II) Externo, el realizado por órganos extrapartidarios (Álvarez Conde 1994: 21).

En el campo de la fiscalización administrativa, las entidades extrapartidarias responsables son los órganos o cortes electorales y las contralorías de la nación o tribunales de cuentas. En las investigaciones especializadas de delitos financieros, la responsabilidad recae en las Unidades de Investigación, Inteligencia o Información Financiera (UIF)¹⁹¹ contra el lavado de dinero provenientes del “narcotráfico, el crimen organizado, y la corrupción” (International Monetary Fund y The World Bank Group 2004: 48 y 76). En el campo penal investigativo, la entidad responsable es el Ministerio Público (Fiscalía). Finalmente, en el nivel del Gobierno central, la lucha contra la corrupción, el cumplimiento de la

¹⁹¹ Sobre la forma organizativa, atribuciones y su relación con el dinero ilícito proveniente de los delitos citados, véase International Monetary Fund y The World Bank Group 2004.

normativa vigente y la transparencia corresponde a la “voluntad política”, con instituciones del Gobierno central o poder Ejecutivo¹⁹² desplazadas a los otros poderes del Estado (Legislativo, Judicial y Electoral).

En la misma línea de Álvarez Conde, Del Castillo (1994: 53) se refiere a la transparencia de los gastos e ingresos sobre financiación de los partidos políticos. Sostiene que “la publicidad sobre el origen de las aportaciones privadas fue objeto de una importante controversia en los Estados Unidos de América que acabó con la interposición de un recurso ante el Tribunal Supremo cuestionando su constitucionalidad.

El tribunal supremo de ese Estado falló a favor de la legitimidad constitucional del requisito de identificación de los donantes.

La normativa española establece un sistema de fiscalización externa sobre la actividad económica y financiera de los partidos políticos, atribuyendo la competencia fiscalizadora al Tribunal de Cuentas por el que “los partidos políticos están obligados a presentar contabilidad detallada y documentada de sus gastos e ingresos, tanto de los que hayan producido como consecuencia de los procesos electorales como de los vinculados al desarrollo de sus actividades ordinarias. Las donaciones privadas están sujetas al principio de publicidad, teniendo que consignarse la identidad de las personas físicas o jurídicas aportantes” (Del Castillo 1994: 62).

Posición actualizada por Romero, pues en España se “ha institucionalizado un sistema de doble control, interno, el órgano de control está integrado en el propio órgano controlado, y externo, el sujeto que lleva a cabo la verificación es ajeno al controlado: Juntas Electorales y Tribunal de Cuentas” (Romero 2005: 89).

¹⁹² En Bolivia, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

En los países democráticos modernos, “los intelectuales y los empresarios se hallan entre los miembros más privilegiados de la sociedad civil” (Dahl 1993: 401), formando la capa superior del estrato intelectual. Esto no sólo quiere decir que gozan de una relativa seguridad y autonomía profesional inigualable, en relación con quienes desempeñan otros roles sociales, sino que relaciona con el manejo del poder y su influencia en el clientelismo. Lo que Dahl nos muestra es que las élites políticas, al tomar el poder, resulta muy difícil para el Estado y la sociedad exigirles una rendición de cuentas sobre la vida económica y financiera de los partidos políticos. Este es el caso de Bolivia, donde, al ser el poder Legislativo el que elige a las autoridades de la CNE —ahora ÓEP—, la Contraloría General del Estado (CGE), o del poder Judicial, entre otros, todo se torna en un círculo cerrado, donde los partidos políticos se reparten la administración del Estado; esto provoca tal condicionamiento a la persona electa, como persona y autoridad futura, que nos conduce a afirmar la existencia de una debilidad en la institucionalización y de elecciones por méritos; es más, se trataría de una cooptación de la administración descentralizada.

La rendición de cuentas es una necesidad para transparentar el financiamiento privado que reciben los partidos políticos pero, según Ferreira (en Griner y Zovatto 2004: 82), estas rendiciones de cuentas serían “consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registración, más o menos detallada, de movimientos contables”. Para una eficiente rendición de cuentas se debe considerar parámetros de regulación como un imperativo a la información contable del partido político que deberá guardar uniformidad en los datos registrados y en cada partido para efectos comparativos, así como contar con capacidad

de comprobación en caso de necesidad¹⁹³. Para el cumplimiento de estos principios de contabilidad y auditoría, lo más importante es que los Estados, al aplicar regulación y fiscalización, consideren instrumentos internacionales como las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), las Normas Internacionales de Auditoría (NIA), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), entre otros. Estos instrumentos internacionales de administración financiera y fiscalización permitirán distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta, y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer transparente el OAF de un partido político en campañas electorales. La transparencia y el control del financiamiento de los partidos políticos sólo se lograrán si el Estado, a través de los órganos electorales, interviene en todas las etapas e instancias del proceso de financiamiento de los partidos, ejerciendo una fiscalización estricta del gasto electoral.

4. Presupuestos y órganos de fiscalización

Cual fuese el sistema o régimen de gobierno (democrático o *de facto*) que administre un Estado, todos requieren de entidades de fiscalización con carácter independiente respecto del Gobierno central, como por ejemplo:

- Auditoría interna gubernamental.
- Control externo a través de las auditorías ejecutadas por entidades autárquicas con autonomía de gestión que no forman parte de la administración del Estado (como las contralorías).
- Órganos electorales, a través de sus oficinas de fiscalización de partidos políticos.

¹⁹³ Griner y Zovatto (2005: 36-39) realizan un análisis detallado de los 10 países sudamericanos; incluyen sugerencias sobre responsabilidad y transparencia “*accountability and disclosure*” que los partidos políticos deben cumplir.

- Las entidades especializadas en investigación de delitos financieros, como las unidades de investigación o análisis financiero (UIF).

En el ejercicio de la democracia, “Los procedimientos democráticos no se reducen al voto, también tienen que ver con el control de las decisiones y las acciones públicas por la vía de la supervisión o la sanción” (García 2010: 1), destinado a una fiscalización eficiente cuando se disponga de información útil, oportuna y confiable que garantice la razonabilidad de los informes y Estados Financieros que deben ser presentados por los partidos políticos dentro de los principios y procedimientos de rendición de cuentas.

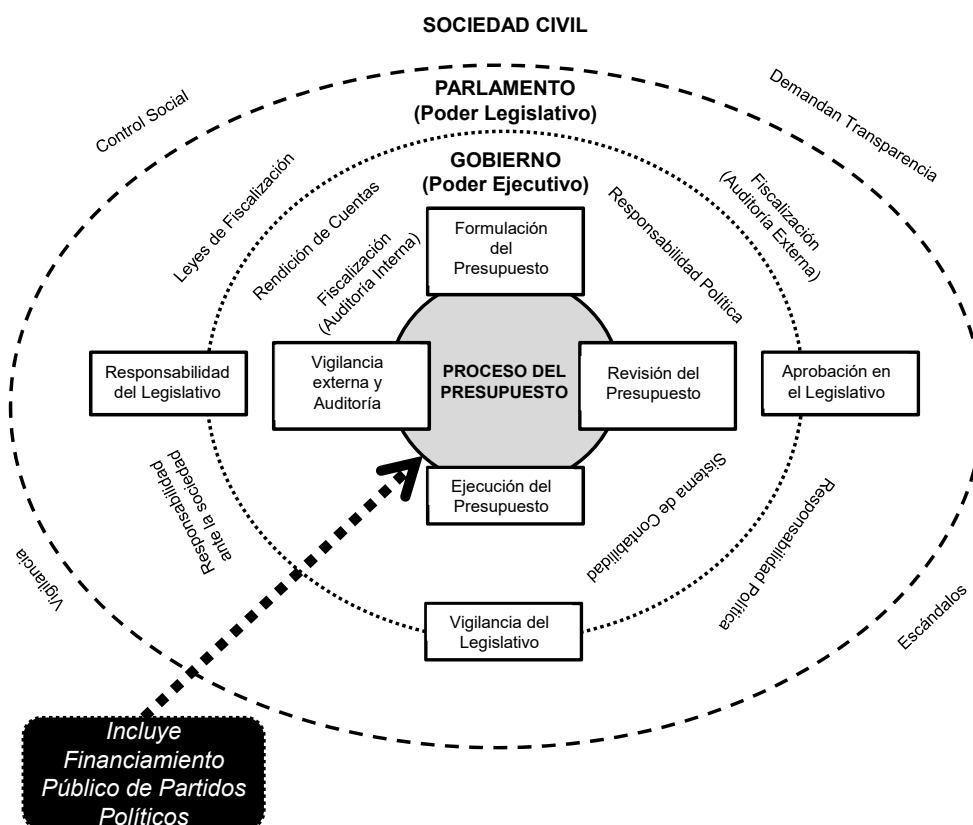
4.1 Proceso de formulación del Presupuesto General del Estado

Los presupuestos gubernamentales dentro de la política económica de los Estados se sustentan básicamente en el hecho de que “La capacidad de acción de los Estados modernos se encuentra determinada, en esencia, por su poder de disposición sobre el derecho y sobre el dinero...” (Hofmeister, en Thesing y Hofmeister 1995: 7). Los presupuestos son programados en función de las prioridades y fuentes de financiamiento para el cumplimiento de las programaciones de operaciones anuales (POA), en una “relación de ingresos y gastos previstos para un determinado periodo, generalmente un año” (Bealey 2003: 348), junto con procesos de registro contable y gestión de tesorería, en cuyo marco los Estados que cuentan con normas legales para el financiamiento público de partidos políticos deben tomar las previsiones presupuestarias.

La Figura 12 proporciona una apreciación general de las entidades del sector público que participan en la administración y ejecución del presupuesto en los países sudamericanos, situando a las entidades de auditoría como autónomas en el sistema de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el ciclo de responsabilidad del poder Legislativo (Santiso 2009: 24, 32 y 33). Esta perspectiva de política económica más amplia del proceso del presupuesto muestra el proceso del presupuesto abarcando los intereses e incentivos de individuos e instituciones en la formulación, aprobación, ejecución y vigilancia del presupuesto. Incluye cuatro fases principales: (i) formulación del presupuesto por el poder Ejecutivo, (ii) revisión y aprobación por el poder Legislativo, (iii) aplicación o ejecución por el poder Ejecutivo y (iv) su uso y disposición por las entidades de fiscalización y del poder Legislativo. El presupuesto no sólo es la aprobación dentro de las políticas económicas a través de una ley financiera anual por el poder Legislativo, es también un instrumento de disposición y responsabilidad en la fiscalización a cargo del poder Legislativo por encima del poder Ejecutivo, y por el poder Ejecutivo por encima de la burocracia. De hecho, las disposiciones reglamentarias del presupuesto van ampliando progresivamente su alcance, desde un enfoque original en la dinámica del presupuesto público dentro del poder Ejecutivo (refiriéndonos a las interacciones entre los Ministerios de Finanzas y las entidades ejecutoras) a las interacciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo a lo largo de las diferentes etapas del proceso de formulación del presupuesto del Estado.

Figura 12

La política económica y el proceso de formulación del presupuesto estatal



Fuente: Elaboración propia a partir de Santiso 2009.

Para la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, intervienen el poder Ejecutivo, el poder Legislativo y las entidades de ejecución del gasto o la inversión, cuya responsabilidad en materia de financiamiento público de partidos políticos recae en los órganos electorales.

El poder Ejecutivo hace su planificación y formulación de acuerdo con las necesidades operativas de la futura gestión fiscal, cuya responsabilidad posterior se concentra en la responsabilidad política, la

implantación de sistemas de contabilidad integral gubernamental, la fiscalización con auditorías internas y la debida rendición de cuentas a cargo de las entidades ejecutoras que, en el financiamiento público de los partidos políticos, serán aprobadas primero por el órgano electoral y segundo por el partido político beneficiario de este tipo de financiamiento.

El poder Legislativo es la autoridad que aprueba y también ejecuta el presupuesto en la parte que le corresponde, pero su principal misión es la fiscalización sobre el poder Ejecutivo, exigiéndole la rendición de cuentas, pero la paradoja está en que los legisladores son políticos pertenecientes a un partido político que, en el momento de tratar el presupuesto, difícilmente pondrán objeciones al mismo, sino que pretenderán obtener el mayor financiamiento posible para la participación de sus partidos políticos en las próximas campañas electorales, así aprueben leyes de fiscalización específicas pretendiendo promover transparencia para mostrar algo de responsabilidad frente a los electores y a la sociedad civil.

La sociedad civil es la que más cuestiona cualquier tipo de financiamiento a los partidos: si se trata del financiamiento público siempre plantea la pregunta de por qué no fortalecer los programas sociales de desarrollo especialmente en áreas de la educación, salud o creación de nuevos empleos en vez del financiamiento público a los partidos. Pero si el financiamiento es de origen privado, alega la sospecha de relaciones turbias de los dirigentes de partidos políticos con el crimen organizado, el narcotráfico o sencillamente la corrupción de los partidos y de la administración pública en términos como estos: “La financiación ilegal de los partidos políticos (y la corrupción política que conlleva) puede considerarse otro ejemplo de actividad política encubierta” (Maravall 2003: 38). La sociedad civil es el sector que más alimenta el debate mediático a raíz de los escándalos políticos sobre el financiamiento irregular, pero no

cuenta con ningún instrumento legal para ejercer una fiscalización efectiva y exigir rendición de cuentas a los partidos políticos; todo queda en simples escándalos durante los períodos electorales, pues los “métodos de financiación de los partidos (y de enriquecimiento ilícito personal) largo tiempo ocultos —a través del uso de comisiones ilícitas, recibos falsos y una amplia panoplia de instrumentos— se han convertido en un importante problema para muchas democracias” (*ibíd.*).

En los países que han alcanzado estabilidad y desarrollo político dentro de un Estado de derecho, la actividad de los Gobiernos involucra una fiscalización de los fondos aprobados en los presupuestos, con referencia a la ejecución y a las decisiones de los administradores públicos en general, pero respecto del financiamiento público de los partidos políticos, la fiscalización debe ser más estricta, eficiente y continua. La calidad de la fiscalización hace a la calidad de las entidades encargadas, y el desafío más importante es el de establecer un diseño institucional adecuado que conjugue la eficiencia de la fiscalización con la rendición de cuentas de los partidos políticos.

4.2 Las instancias de formulación, disposición y control del presupuesto estatal

Santiso (2009: 24) muestra la existencia de una relación estrecha entre las entidades de formulación presupuestaria dentro del Ejecutivo, concretamente los ministerios de economía y/o finanzas, a través de sus oficinas de presupuestos, pasando por los sistemas de información financiera hacia las reparticiones de registro contable, y posteriormente a las oficinas de auditoría interna de los ministerios de economía y/o finanzas, que son consideradas reparticiones de control interno con autonomía de gestión. Las instancias de control posterior están a cargo de las contralorías que no forman parte de ningún poder del Estado pero

reportan anualmente al Poder Legislativo, entre las cuales debemos incluir a las empresas privadas que realizan auditorías externas a las entidades públicas y que a través de los órganos electorales deberían ejercer auditorías externas a los partidos políticos. Estas auditorías tienen como fin principal la fiscalización, ya que “Toda unidad económica debe cuidar que los poderes instituidos no despilfarren, desfalquen o utilicen indebidamente los medios fiscales que se les han puesto a su disposición” (Stern, en Thesing y Hofmeister 1995: 15).

En España y en Bolivia se los denomina Presupuesto General del Estado, son aprobados anualmente por Ley Financial que en España “se orientarán a la consecución de los objetivos de la política económica del Gobierno y adecuarán sus ingresos y gastos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública que, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprueben las Cortes Generales para el sector público estatal” (BOE 144, Orden HAP/988/2014: 1); y en Bolivia “el artículo 306 de la Constitución Política del estado, establece el modelo económico boliviano plural, orientado a mejorar la vida y el vivir bien de todas las bolivianos y bolivianos; asimismo, el artículo 321 de la Ley Fundamental, señala que la administración económica y financiera del estado y todas las entidades pública, se rige por su presupuesto” (Resolución Ministerial N° 715/2014: 1). Esas son las bases y criterios generales para la formulación y objetivos del Presupuesto.

En España, dentro el financiamiento público de partidos políticos “Como partícipes en la estructura del propio Estado, han de ser y son, sujetos de obligaciones. Por ello, junto a la responsabilidad, debe ser la ejemplaridad la que presida las actuaciones de estos entes que sustentan la centralidad social de la democracia” (Ley Orgánica 03/2015: 1 y 2), a

cuyos partidos se les otorgan financiamiento público, los cuales se encuentran regidas su administración, rendición de cuentas y focalización por el BOE 77, Ley Orgánica 3/2015; por el contrario en Bolivia desde 2008 no cuenta con financiamiento público por la eliminación del financiamiento público que dispuso la Ley 3925.

El núcleo de la regulación vigente en esta materia está constituido, además de por la citada, por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, que se ocupa de un aspecto clave e indispensable de su funcionamiento como el de la obtención de recursos para el desarrollo de su actividad (Ley Orgánica 03/2015), cuyo importe global de la consignación que se incluye en los Presupuestos Generales del Estado para atender a las subvenciones reguladas en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio que se adecuará anualmente, de acuerdo con la variación que experimente el gasto total consolidado sin intereses, que por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, contiene la finalidad de combinar adecuadamente la suficiencia de ingresos y la austeridad para reforzar los mecanismos de control de la financiación de los partidos políticos e incrementar la transparencia.

En Bolivia, para las elecciones de 1997, 2002 y 2005 el Estado mantuvo en el Presupuesto General del Estado la cuenta para financiamiento público de partidos políticos, cumpliendo con todos los procedimientos administrativos e institucionales para la formulación, disposición y control del Estado. En las elecciones de 1997, 2002 y 2005 lo que ha primado fue la corrupción y la falsificación de facturas con estos recursos económicos, ejemplos de escándalos que exponemos en el Capítulo VIII Financiamiento irregular y escándalos políticos, que, de alguna manera respalda a la Ley 3925 de 21 de agosto de 2008 para la eliminación del financiamiento público. A partir de esta Ley la propensión

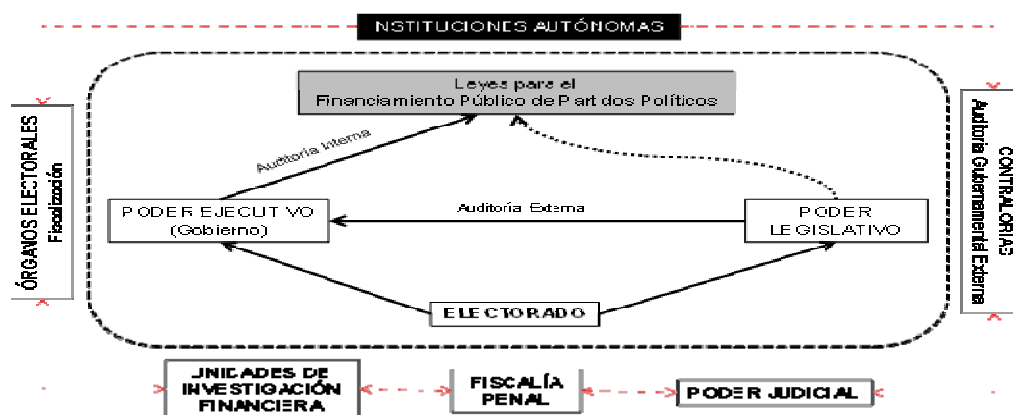
marginal fue hacia la desregulación del financiamiento de partidos políticos que con la Ley 026 de 2010 se consolidó, pasando todo al financiamiento privado, lo que ha generado escándalos y duda en la ciudadanía sobre el origen de los recursos económicos para el financiamiento de las campañas políticas de 2009 y 2014, y la sospecha de que en futuras elecciones el financiamiento provendría de la corrupción y porque no decir, hasta del narcotráfico.

4.3 Instancias de auditoría e investigación administrativa y judicial

La Figura 13 nos proporciona un esquema integral de las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, y las de ambos con el poder Judicial, incorporando la gestión de responsabilidad de los órganos electorales en la fiscalización de los partidos políticos, pasando por las contralorías, además de las entidades de investigación especializada (Fiscalía y Unidad de Investigaciones Financieras) y finalmente de juzgamiento (Poder Judicial).

Figura 13

Instancias de auditoría e investigación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Santiso 2009.

Todo Estado tiene la obligación de fiscalizar el presupuesto asignado por el mismo Estado a los partidos políticos en calidad de financiamiento público, y naturalmente, a exigir la rendición de cuentas. Estas competencias recaen en las instancias de auditoría interna y externa y en las contralorías sobre la base de los informes de examen posterior e independiente por auditoría interna y externa para determinar grados de responsabilidad en el uso, manejo y disposición del financiamiento a los partidos. Por lo general, se trataría de establecer la existencia de: (i) responsabilidad administrativa, (ii) responsabilidad ejecutiva, (iii) responsabilidad civil y/o (iv) responsabilidad penal.

Existe una relación estrecha entre el Derecho Administrativo sancionador y el Derecho Penal sobre “el control social punitivo está protagonizado por dos instancias que, pese a sus indudables elementos comunes, muestran una evolución y unos caracteres diferenciados. La primera, la más profundamente arraigada, es el Derecho Penal. La segunda es la que en España y en algunos países latinoamericanos se conoce como ‘derecho administrativo sancionador’, pero que, a diferencia del término ‘Derecho Penal’,... en otros países se denomina ‘Derecho Penal administrativo’” (Rando 2010: 69), quedando expuesta de esta forma los alcances del Derecho Administrativo y del Derecho Penal para la administración de las instituciones del Estado, dentro de las cuales están: primero, los órganos electorales, que son las instancias donde se determinan y formulan los requerimientos presupuestarios para el financiamiento de los partidos políticos incorporados en su presupuesto a través de los ministerios de Economía y/o Finanzas; y segundo, los mismos partidos políticos representados en el poder Legislativo que reciben financiamiento público del Estado y que, en consecuencia, se

convierten en sujetos obligados¹⁹⁴ a una rendición de cuentas y quedan sujetos a doble responsabilidad dentro del derecho administrativo.

4.4 Grados de responsabilidad por disposición del presupuesto

Los jefes y los administradores financieros o tesoreros de los partidos políticos están en la obligación de rendir cuentas sobre el uso, manejo y disposición de los recursos financieros que reciben, ya sean de origen público o privado, pero la regla clara y directa consiste en que deben mantener registros contables de toda la actividad política, sobre todo en períodos electorales, cuando los grandes gastos demandan grandes y variadas fuentes de financiamiento.

Es atribución y obligación de los órganos electorales ejercer el debido control en épocas electorales a través de sus oficinas de fiscalización de partidos políticos que son distintas a las de auditoría interna. Por su parte, las oficinas de auditoría interna ejercen sus atribuciones dentro de los órganos electorales, pero a la vez ejercen control a las oficinas de fiscalización de partidos políticos. Así, se puede hablar de un control cruzado o doble a los partidos políticos.

De estos actos de control surgen las responsabilidades que, apropiándolas a la administración financiera de los partidos políticos, derivarían en diversos grados de responsabilidad: administrativa, ejecutiva, civil y penal.

¹⁹⁴ Ver 40 Recomendaciones del GAFI, Recomendaciones 23 y 24.

4.4.1 Responsabilidad administrativa

Este grado de responsabilidad es aplicable cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta que es determinada en proceso interno, tomando en cuenta los resultados de las oficinas de fiscalización de partidos políticos, de auditoría interna, auditoría externa o de las contralorías, ya que los administradores financieros de los partidos políticos, al administrar recursos provenientes del financiamiento público (estatal) son pasibles a este grado de responsabilidad dentro del derecho administrativo que regula la actividad del Estado de acuerdo con los reglamentos internos de los partidos políticos y las normas legales específicas, cuya sanción radicaría en la suspensión temporal o multa pecuniaria impuestas —a requerimiento de las instituciones citadas— a los órganos electorales, y —a requerimiento de estos— la sanción a los administradores financieros de los partidos políticos.

4.4.2 Responsabilidad ejecutiva

Esta responsabilidad es atribuible sólo a los altos mandos, como los jefes o dirigentes de los partidos políticos, cuando no rindan cuentas, o en caso de inobservancia a normas de control y contabilidad que no permitan expresar razonablemente los resultados contables en términos de eficacia, eficiencia y económica determinados por las oficinas de fiscalización de partidos políticos, de auditoría interna, auditoría externa o de las contralorías. La sanción sería impuesta por los órganos electorales y consistiría en la suspensión temporal o definitiva para el ejercicio dentro de los partidos políticos.

4.4.3 Responsabilidad civil

Son las responsabilidades determinadas por las oficinas de fiscalización de partidos políticos, de auditoría interna, auditoría externa o de las contralorías mediante un proceso legal civil ante el poder Judicial con el objeto del resarcimiento de los daños económicos causados y los perjuicios provocados por la administración financiera de los partidos políticos.

La responsabilidad civil surge de la acción u omisión que cause daño económico al Estado que se pueda expresar en términos monetarios y que estaría directamente asociada al uso y disposición irregular de fondos del partido político (corrupción política con dineros provenientes del Estado). La sanción es impuesta por un juez en materia civil.

4.4.4 Responsabilidad penal

Es considerada como la más grave, ya que es sancionable la acción u omisión del jefe, dirigente o administrador financiero del partido político cuya conducta se subsume a la Ley Penal (Código Penal). Se refiere a los actos de corrupción en los que incurren disponiendo de recursos para beneficio propio, la falsificación de facturas, la evasión impositiva o una indebida rendición de cuentas no confiables que sean determinados por los órganos de control. A esto se incluyen el financiamiento privado de origen ilícito.

Para el tratamiento de este grado de responsabilidad, los órganos de control sientan la denuncia o querrela remitiendo a la Fiscalía todos los actuados (informes y pruebas). La sanción la impone un juez en materia penal a requerimiento de los fiscales.

La presente investigación académica centra su atención en este grado de responsabilidad al plantear que los actos de los jefes, dirigentes y administradores financieros de los partidos políticos por receptación de financiamiento privado de origen irregular sean tratados por la vía penal, adentrándose en el Derecho Penal Económico.

5. Modelo de fiscalización e investigación al financiamiento de partidos políticos

La estructura que sustenta y soporta la fiscalización de los partidos políticos es la aplicación y cumplimiento de las normas legales a través de regulación que emite los órganos electorales del Estado y la autorregulación que implantan al interior de los partidos políticos en su calidad de sujetos obligados basados en la regulación, pero el punto de partida operativo es la formulación de un presupuesto determinando las fuentes de financiamiento (ingresos u origen) y los gastos (aplicación), acompañado de una Programación de Operaciones (actividades) dentro de un período determinado o período fiscal de un año (en la mayoría de los países del 1 de enero al 31 de diciembre), las que posteriormente serán auditadas por las divisiones de auditoría interna y las Contralorías o Tribunal de Cuentas, así como las de auditoría externa.

La rendición de cuentas es parte del proceso de transparencia en la administración financiera que debe imprimir toda empresa antes, durante y post al manejo de los recursos monetarios y bienes de uso; los partidos políticos que por efecto de elecciones llegan a la administración del Estado, además que por los constantes cuestionamientos al origen de recursos relacionados con el financiamiento privado que reciben, entre los que se entremezclan con lo origen espurio, deben ser los que con mayor énfasis deben dar cumplimiento a las regulaciones y autorregulación para transparentar el uso y manejo de recursos monetarios y bienes de uso, a

objeto de llegar a rendir cuentas de manera legal y óptima, tendente a satisfacer a las autoridades de Ley y a la sociedad civil que exige transparencia.

Para una eficiente fiscalización e investigación al origen del financiamiento de partidos políticos, desarrollamos un modelo en dos ámbitos, el administrativo y el investigativo especializado.

5.1 Administración financiera

La administración financiera se apoya en los procesos tácticos, facticos, operativos e instrumentales para generar valor agregado a la empresa, con una visión económico - financiera. De esta forma, apoyado en herramientas tecnológicas y financieras, es capaz de recopilar y generar información clave para apoyar el proceso de toma de decisiones de la empresa, teniendo siempre como eje su formación ético valórica que los partidos políticos en su condición e empresas políticas deben adecuar sus estructuras financieras a la regulación, fiscalización y rendición de cuentas sobre su actividad financiera, reportando el Origen y Aplicación de Fondos (OAF) de todos y cada uno de los recursos financieros y económicos recibidos y utilizados en las campañas preelectorales, y en la administración financiera dentro la vida activa de los partidos políticos, es decir, no sólo en épocas preelectorales, sino también en épocas no electorales.

Dentro la administración financiera de cualquier empresa — entre ellas los partidos políticos—, las “funciones financieras claves son la inversión, el financiamiento y los dividendos de una organización. Los fondos son obtenidos de fuentes externas de financiamiento y asignados a diferentes aplicaciones. “Las

principales funciones de los administradores financieros son planear, obtener y utilizar los fondos para maximizar el valor de la empresa” (Weston y Copeland 1994: 3).

5.1.1 Presupuesto de los partidos políticos

En ningún libro o norma legal sobre financiamiento de partidos políticos se detalla el proceso de formulación de un presupuesto previo para las campañas electorales; todos se refieren de forma general al financiamiento durante las campañas electorales, aunque sin definir si este debe ser de carácter previo o posterior. Algunos se refieren al gasto electoral, pero ninguno a un presupuesto previo de financiamiento para partidos políticos al cual deben registrarse y donde asienten documentadamente la dinámica de los ingresos y gastos durante una campaña electoral, promoviendo transparencia y alejando el riesgo de la introducción de recursos de origen ilícito.

Las leyes electorales deben establecer que, para su participación en justas electorales, y en el momento de su inscripción ante los órganos electorales, los partidos políticos deben presentar obligatoriamente el presupuesto específico por el que se registrarán durante sus campañas electorales. Estos presupuestos deben contener, mínimamente, el clasificador presupuestario consignado en la Tabla 2:

Tabla 2

Presupuesto de Ingresos y Gastos de los partidos políticos

I N G R E S O S (origen)			
DESCRIPCIÓN			Monto y tipo de moneda
1	Por fuente de financiamiento (<i>origen</i>)		
	1.1	Público (<i>del Estado</i>)	
	1.1.1	Directo	
	1.1.2	Indirecto	
	1.2	Privado	
	1.2.1	Aportes ordinarios de los candidatos	
	1.2.2	Aportes extraordinarios de los candidatos	
	1.2.3	Aportes de los dirigentes	
	1.2.4	Aportes de los militantes	
	1.2.5	Aportes de los adeptos	
	1.2.6	Donaciones	
	1.2.7	Rifas	
	1.2.8	Eventos sociales	
	1.3	Otros (<i>debe ser completado por el Responsable del partido político, bajo declaración jurada</i>)	
	1.3.1	
	1.3.2	
	1.3.3	
T O T A L I N G R E S O S			Σ

G A S T O S (aplicación)			
DESCRIPCIÓN			Monto y tipo de moneda
2	Objeto del gasto (<i>aplicación</i>)		
	2.1	Propaganda	
	2.1.1	Televisión (spots)	
	2.1.2	Radio (jingles)	
	2.1.3	Prensa Escrita, Periódicos) (artes)	
	2.1.4	Diseño de páginas Web, Facebook, Twiter, etc. de páginas sociales	
	2.1.5	Servicios de Internet	
	2.1.6	Imprentas (panfletos y banners)	
	2.1.7	Pintura para murales	
	2.1.8	Símbolos del partido	
	2.1.9	Ropa con símbolos impresos	
	2.2	Transporte	
	2.2.1	De propaganda escrita (panfletos y banners)	
	2.2.2	De Asesores políticos y de comunicación	
	2.3	Alimentación	
	2.3.1	De candidatos	
	2.3.2	De militantes	
	2.4	Vivienda (casas de campaña)	
	2.4.1	Alquileres	
	2.4.2	Servicios (agua y luz)	
	2.4.3	Limpieza	
	2.4.4	Mantenimiento	
	2.5	Tributarias	
	2.5.1	Impuestos de las casas de campaña propias	
	2.5.2	De contratación de Asesores políticos y de comunicación	
	2.6	Inmuebles y muebles	
	2.6.1	Adquisición de inmuebles	
	2.6.2	Adquisición de muebles de oficina	
	2.6.3	Adquisición de vehículos	
	2.7	Otros (<i>debe ser completado por el Responsable del partido político, bajo declaración jurada</i>)	
	2.7.1	
	2.7.2	
	2.7.3	
T O T A L E G R E S O S			Σ

Fuente: Elaboración propia.

El presupuesto y el objeto del gasto deben ser iguales, pero si se gasta menos, los estados financieros de los partidos políticos deberán expresar el saldo disponible. Por el contrario, si el gasto excediera lo

presupuestado, el partido político deberá informar al órgano electoral el origen de los recursos con los que ha financiado tales gastos.

5.1.2 Rendición de cuentas

A los sesenta días posteriores a la conclusión de las campañas políticas, de acuerdo con el calendario electoral, los partidos políticos deben presentar ante el órgano electoral la debida rendición de cuentas que debería ajustarse en lo esencial al presupuesto base que presentaran en el momento de su inscripción.

La rendición de cuentas debe partir de la contabilidad expresada en el Balance General y el Estado de Resultados que son los estados financieros del ente empresarial, en este caso el partido político, acompañado del Registro de donantes, aportantes, cuotas ordinarias o extraordinarias de los candidatos, militantes o cuanta persona natural o jurídica sea contribuyente. Este registro debe contener —como mínimo— el nombre completo de la persona natural o jurídica, el domicilio real y comercial, su actividad, y el tipo de relación con el partido político. Para efectos de control financiero, una declaración sobre el origen de los recursos económico — financiero que, entre otros, “prevenir el problema de la corrupción en la financiación de los partidos políticos” (Ridao en Giménez 2014: 211).

5.1.3 Fiscalización y auditorías al presupuesto del financiamiento de partidos políticos

Previamente precisaremos las funciones de los órganos que intervienen en la fiscalización y auditorías al presupuesto del

financiamiento de partidos políticos, ya que el proceso de regulación y fiscalización se torna en la tendencia más probable.

a) Fiscalización

Los órganos electorales ejercerán la debida fiscalización a los partidos políticos durante la campaña electoral y en la fase postelectoral para verificar el cumplimiento de lo presupuestado, el objeto del gasto y lo que establecen las leyes electorales.

Principalmente deben fiscalizar la fuente (*origen*) de los recursos para determinar la licitud de los mismos, además de identificar desviaciones presupuestarias si el gasto (*aplicación*) fuera mayor.

b) Auditorías

La auditoría es la “verificación continua o periódica de los activos y pasivos declarados de una empresa u otros tipos de organización” (Rosenberg 1993: 31) pues, como ya lo dijimos, consideramos al partido político como una empresa, una empresa política que debe regirse por normas de contabilidad y auditoría (control fiscal). También se puede realizar auditorías por proyecto determinado en períodos cortos de tiempo como, por ejemplo, las campañas electorales en años electorales.

Los informes de auditoría interna o externa de un período determinado se convierten en la base del análisis de auditoría en la siguiente gestión. Esto significa que la continuidad refleja la evolución de la contabilidad y las finanzas de los partidos políticos, y que cuanto mayor sea el número de gestiones que abarque, mayor será la información auditada, lo que redundará en una mayor transparencia.

b.1) Auditoría interna

Cuando exista el financiamiento público para los partidos, al ser considerados recursos provenientes de los tributos que contribuyen los ciudadanos, estos se someten al derecho administrativo, y por tanto deben ser auditados por las unidades de auditoría interna de los órganos electorales como derecho privativo de control fiscal dirigido a la “evaluación del comportamiento organizativo de los directivos de una empresa” (Rosenberg 1993: 31), considerando que los directivos son los jefes y administradores (tesoreros) de los partidos políticos. Para este cometido se tomará en cuenta el presupuesto y el objeto del gasto de forma documentada.

De acuerdo con Ackerman y Ayres (2002: 98 y 99), las auditorías internas son en cualquier país del mundo la primera línea de defensa rigurosa y eficaz que permite vigilar las transacciones financieras complejas, y también son la segunda línea de defensa que permitirá verificar a los donantes y los montos de sus aportes, además de la asignación de los mismos al destino correcto, siendo registrados correctamente en la contabilidad de los partidos políticos. Esto permite — al menos— prevenir las malversaciones y la corrupción dentro de las entidades beneficiarias, los partidos políticos. Estos procedimientos de registro deben contar con soportes en medios informáticos, de los cuales se deben tomar copias para efectos de control posterior y rendición de cuentas.

b.2) Auditoría externa

Todos los partidos políticos deben presentar obligatoriamente un informe de auditoría externa sobre el cien por ciento de las operaciones de ingresos y gastos electorales, la que debe ser “llevada a cabo por una

firma ajena a la empresa auditada” (Rosenberg 1993: 31). Este informe debe ser presentado a los 90 días después de las elecciones.

Con el objeto de aportar a estos procesos de transformación en la administración de los Estados, el sistema de fiscalización externa a los partidos políticos, se tiene básicamente tres instancias administrativas, pues las penales se trasladan a las fiscalías y al poder Judicial:

i. Fiscalización al financiamiento público y privado a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) dependiente del ÓEP, y auditorías internas en caso de financiamiento público.

ii. Auditorías externas por empresas privadas legalmente registradas en el ÓEP y autorizadas por la Contraloría General del Estado (CGE), los resultados deben ser entregados a los representantes de los partidos políticos con copia al ÓEP que, junto con los informes de fiscalización y de auditoría interna, a los 180 días de las elecciones deberán ser presentados al órgano (poder) Legislativo.

iii. El órgano Legislativo procederá a un análisis comparativo de los informes para luego emitir un informe en conclusiones dentro de los 60 días siguientes a su recepción, el que sería leído en sesión de la Asamblea del Estado Plurinacional. Su aprobación en esta instancia debe darse por dos tercios del total de los asambleístas.

Sólo los informes de los partidos políticos que hubieran cumplido estrictamente las regulaciones, en forma y fondo, serían considerados. Aquellos que contengan errores e imprecisiones pasarían a un proceso de auditorías especiales a cargo del ÓEP, en coordinación con la CGE y demás órganos de investigación administrativa.

Los nuevos informes pasarían nuevamente al órgano Legislativo, donde se procederá a dar lectura final. Su aprobación en esta instancia deberá verificarse por tres cuartos del total de los assembleístas.

De presentarse otras y mayores observaciones, mediante resolución de la Asamblea del Estado Plurinacional, los antecedentes, informes y conclusiones pasarían a la Fiscalía para proceder a la investigación penal, hasta su judicialización y sentencia definitiva a los jefes y dirigentes así como a los mismos partidos políticos, con todas las prerrogativas que la ley impone.

Este modelo de fiscalización tendría que ser regulado mediante una ley especial de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento de organizaciones políticas, determinando tiempos, alcances, responsables y atribuciones en cada instancia. Asimismo, habría que proyectar una ley especial que tipifique y sancione las prácticas irregulares, en el marco del Derecho Penal económico.

5.2 Investigación especializada

La investigación especializada de delitos financieros recae sobre el denominado “inteligencia financiera” que es un conjunto de prácticas y herramientas que permiten el acopio de información de diferentes fuentes para producir pruebas que sustenten el proceso penal.

Esta práctica es parte de las atribuciones y funciones de las Unidades de Investigación (Inteligencia) Financiera que el GAFI ha previsto “como agencia central para la recepción de la información revelada por los sujetos obligados. Como mínimo, esta información debe

incluir los reportes de operaciones sospechosas, como requieren las Recomendaciones 1¹⁹⁵ y 26¹⁹⁶, y debe incluir otra información que requerida por la legislación nacional (como los reportes de operaciones en efectivo, los reportes de transferencias electrónicas y otras declaraciones/revelaciones basadas en el umbral)” (GAFISUD 2012: 99) con capacidad de acceso a cualquier entidad del sistema financiero y entidades estatales con el fin recibir, solicitar, analizar y en su caso transmitir a las autoridades de la Ley presuntas operaciones vinculadas al lavado de dinero.

Estas técnicas discutidas son útiles para la recopilación de pruebas que prueban los elementos de los delitos que se investigan.

¹⁹⁵ Recomendación 1:

“... Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”.

¹⁹⁶ Recomendación 26:

“Los países deben asegurar que las instituciones financieras estén sujetas a una regulación y supervisión adecuadas y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI. Las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en una institución financiera. Los países no deben aprobar el establecimiento u operación continuada de bancos pantalla.

En el caso de las instituciones financieras sujetas a los Principios Centrales, las medidas de regulación y supervisión que se aplican para propósitos prudenciales y que son relevantes también para el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, deben aplicarse de una forma similar para propósitos ALA/CFT. Esto debe incluir la aplicación de una supervisión de grupo consolidada para propósitos ALA/CFT.

Las demás instituciones financieras deben recibir licencia o ser registradas y reguladas apropiadamente, y estar sujetas a la supervisión o vigilancia para propósitos ALA/CFT, teniendo en cuenta el riesgo de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo en ese sector. Como mínimo, los negocios que presten un servicio de transferencia de dinero o valores, o de cambio de dinero o moneda, deben recibir licencia o ser registrados, y estar sujetos a sistemas eficaces de monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos nacionales ALA/CFT”.

5.2.1 Auditoría forense

La Auditoría Forense es una técnica que tiene por objeto participar en la investigación de fraudes, en actos conscientes y voluntarios en los cuales se eluden las normas legales. Por lo general es ex post (posterior o después) al hecho que ha sido cometido en un proceso reactivo, pero también puede utilizarse para prevenir actividades fraudulentas si es que se practica ex ante en paralelo a la realización del hecho u acto. Se desarrolla a través de técnicas de investigación criminalística, integradas con la contabilidad, conocimientos jurídico - procesales, y con habilidades en áreas financieras, para proporcionar información y opiniones ante la justicia.

La Auditoría Forense en la actualidad es reconocida internacionalmente como un conjunto de técnicas efectivas para la prevención, identificación de actos irregulares de fraude, corrupción, lavado de dinero o financiamiento de actividades lícitas e ilícitas como fuera el financiamiento irregular de partidos políticos que, para la determinación y esclarecimiento científico y técnico de hechos delictuosos se aplica este tipo de auditoría especializada que tiene directa relación como una de las prácticas en “inteligencia financiera” que las Unidades de Investigación (Inteligencia) Financiera (UIF's) que el GAFI exige y obliga a los Estados parte en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, y porque no a la investigación especializada del financiamiento de la delincuencia organizada y el financiamiento de partidos políticos; estas UIF's se encuentran instaladas en una mayoría de los Estados parte, se encuentran interconectados vía Intranet por el Grupo Egmont con el objeto que las UIF's compartan información de las personas naturales y jurídicas investigadas, esta cooperación es de UIF a UIF, es decir entre dos o más Estados cooperantes.

Cabe señalar que la Auditoría Forense es una técnica de gran utilidad y colaboración para la investigación administrativa, policial, fiscal y judicial permitiendo esclarecer posibles actos ilícitos o delitos, que se nutre de sus distintas áreas como son las auditorías financiera, operativa, especial, inversión, proyectos, informática, entre otros, que permiten su interacción dentro el proceso de evaluación del cumplimiento de las empresas de sus objetivos, fuentes de financiamiento y programas, dentro estos los partidos políticos cumplen con estos objetivos para los cuales las necesidades económico — financieros son los mismos que cualquier empresa, por los que sostengo la tesis que los partidos políticos son empresas políticas sujetas a todo tipo de control previo y post, dentro las normas legales del Derecho electoral, administrativo, tributario, comercial, civil y hasta penal.

El campo de acción de la Auditoría Forense, se desarrolla dentro de un ambiente constituido por un equipo multidisciplinario de profesionales, interviniendo contadores, abogados, grafo técnicos, ingenieros informáticos, personal experto en investigaciones de diferentes fuerzas de seguridad u organizaciones, entre otras áreas especializadas, y dependiendo del tipo de investigación, se determinarán las técnicas de trabajo a emplear.

a) Objetivos de la Auditoría Forense

- Identificar y demostrar el fraude o el ilícito perpetrado.
- Prevenir y reducir el fraude a través de la implementación de recomendaciones para el fortalecimiento de acciones de control interno propuestas por el auditor.
- Participar en el desarrollo de programas de prevención de pérdidas y fraudes.

- Participar en la evaluación de sistemas y estructuras de control interno.
- Recopilar evidencias aplicando técnicas de investigación.
- En el caso de organizaciones gubernamentales, brindar soporte técnico (evidencias sustentables) a los órganos del Ministerio Público Fiscal y de la Función Judicial, para la investigación de delitos y su ulterior sanción, entre otros.

b) El fraude como conducta al financiamiento irregular de partidos políticos

Se refiere al acto intencional (con dolo) por parte de uno o más personas naturales miembros del partido político, principalmente referido a los administradores financieros, quienes producen una distorsión en los estados financieros, contabilidad y rendición de cuentas, que involucra la manipulación, falsificación o alteración de registros contables y documentos que podrían producir una malversación de recursos financieros. Por otra parte, la supresión u omisión en las transacciones sin sustentación documentaria; así como la aplicación indebida de las políticas y principios de contabilidad y administración financiera del partido político.

c) La Auditoría Forense y la criminalidad financiera

En el campo del Derecho y dentro el área de la criminalidad financiera, la Auditoría Forense tiene un papel preponderante en la obtención de evidencias (pruebas) sobre operaciones, negocios o transacciones fraudulentas; su campo de aplicación es más amplio

que la Auditoría Financiera u Operativa porque es un instrumento útil en la investigación de delitos de financiamiento irregular de partidos políticos que también podría extenderse no sólo a la receptación de dineros de origen ilícito, sino al origen de los mismos que se vincularían con el narcotráfico, la corrupción o el lavado de dinero; en concreto, esta práctica especializada que forma parte de la inteligencia financiera, no sólo es útil para seguir el rastro del dinero, sino encontrar sus vinculaciones con los delitos predicados, es así que revelaría a los autores del delito predicado, como a los autores del delito de financiamiento irregular de partidos políticos con fuentes de origen ilícito, estableciendo el grado de conocimiento de los receptores referente al origen ilícito de estos financiamientos, refiriéndonos al grado de complicidad que podrían tener y que el mismo daría como resultado el enjuiciamiento penal de los responsables.

La criminalidad financiera es aquella constituida por acciones engañosas, inmoderadas, y penalmente juzgables que ocurriendo en el ámbito interno de la administración financiera de los partidos políticos, estos son susceptibles de investigación mediante la aplicación de técnicas propias de la Auditoría Forense para revelar las malas prácticas contables de los partidos políticos y sus principales proveedores, donantes, aportantes o cualquier persona natural o jurídica que entregue dineros o bienes en calidad de aportes para el financiamiento de los partidos políticos.

5.2.2 Inteligencia financiera

Bajo la responsabilidad legal de las Unidades de Investigación (Inteligencia) Financieras (UIF's), estas, dentro el marco legal de las 40

Recomendaciones del GAFI de 2012, deben regular —principalmente— las actividades del sistema financiero y otras actividades y profesiones no financieras¹⁹⁷ de la economía de los países, para cuyo objetivo, las UIF's cuentan con competencias amplias de acceso a la información bajo directrices maestras:

a) Política Conozca a su Cliente (PCC)

Orientado a los sujetos obligados¹⁹⁸ quienes tienen, la obligación de desarrollar métodos y modelos para la identificación del usuario y el

¹⁹⁷ **Recomendación 28**

Las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas deben estar sujetas a medidas de regulación y supervisión de la forma que se define a continuación:

(a) Los casinos deben estar sujetos a un amplio régimen de regulación y supervisión que asegure que éstos hayan implementado con eficacia las medidas ALA/CFT necesarias. Como mínimo:

- los casinos deben recibir licencia;
- las autoridades competentes deben tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa en, o que sean un operador de, un casino; y
- Las autoridades competentes deben asegurar que los casinos estén supervisadosv eficazmente en cuanto al cumplimiento con los requisitos ALA/CFT.

(b) Los países deben asegurar que las demás categorías de APNFD estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT. Esto debe hacerse de acuerdo al riesgo. Ello puede ser ejecutado por a) un supervisor o por b) un organismo autorregulador (OAR) apropiado, siempre que dicho organismo pueda asegurar que sus miembros cumplan con sus obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

El supervisor o el OAR deben también a) tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus asociados tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa, por ejemplo evaluando a las personas con base en un examen de capacidad e idoneidad "fit and proper"; y (b) tener sanciones efectivas, adecuadas y disuasivas de acuerdo con la Recomendación 35 para contrarrestar el incumplimiento de los requerimientos de ALA/CFT.

¹⁹⁸ **Sujeto Obligado.-**

Toda persona natural o jurídica que desarrolla actividades de intermediación financiera y de servicio auxiliares financieros; actividades de intermediación en el mercado de valores y a las relacionadas a dicho mercado; actividades de entidades aseguradoras, intermediarios y personas colectivas o empresas unipersonales dedicadas a la compra y venta de divisas, al envío o recibo de remesas dinero, en las que tienen como actividad el transporte o traslado de dinero, valores y metales preciosos, los Notarios de Fe Pública están obligados al cumplimiento de la normativa sobre la detección, prevención, control y reporte de Legitimación de Ganancias Ilícitas y Financiamiento al Terrorismo y/o Delitos Predicados. (UIF 2013: 10).

cliente natural o jurídico, apoderados y/o representantes legales de persona jurídica, el beneficiario económico considerando los mismos datos de los usuarios y clientes, todo para crear un perfil económico — financiero del cliente que permita la identificación en cualquier momento que realice transacciones.

Los partidos políticos a través de sus representantes legales aperturan cuentas bancarias para realizar depósitos y retiros, así como para recepcionar dineros de donantes mediante el modelo de crowdfunding que, en la búsqueda de transparencia y licitud de sus actos, deben cumplir con la Política Conozca a su Cliente, ofreciendo y otorgando toda la información que los sujetos obligados requieran para crear el perfil económico.

b) Vigilancia particular

Dentro el monitoreo que realizan los sujetos obligados a sus clientes y usuarios casuales, cuando se presentan operaciones (transacciones) financieras de carácter inusual¹⁹⁹, que puedan ser realizadas en dinero efectivo, medios de pago al portador, depósitos por cuantías elevadas por encima de los umbrales permitidos (generalmente mayores a \$us. 10.000.-), giros internacionales no justificados de o a paraísos fiscales, o los realizados por clientes no residentes el país de origen. Además de la contratación de seguros de vida por capitales no justificados; o la compra venta de valores sin objeto determinado.

¹⁹⁹ **Operación inusual.-**

Es una operación que pueda presentar condiciones de complejidad inusitadas, injustificada o aparenta no tener justificación económica u objeto lícito. (UIF 2013: 18), a más detalles ver 40 Recomendaciones del GAFI de 2012.

Dentro la vigencia de los partidos políticos, seguro se presentaran situaciones presumiblemente inusuales, los que el sujeto obligado debe agotar todos los esfuerzos dentro la Política Conozca a su Cliente que, de presentarse situaciones por encima de los umbrales aceptados, estos se convertirían en operaciones inusuales, las que serien reportados a las UIF's en su calidad de "Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)" para que las UIF's procedan a la investigación (inteligencia) financiera.

La debida diligencia delegada a los sujetos obligados para asegura que los documentos, datos o información, se mantengan actualizadas mediante la realización de revisiones periódicos de los registros a objeto de identificar clientes o usuarios en riesgos que podría comprometer el riesgo reputacional de los sujetos obligados, entendiéndose por riesgo reputacional²⁰⁰ al "riesgo que una acción, situación, transacción, o inversión pueda reducir la confianza en la integridad y competencia de los clientes, accionistas, empleados o público en general" (Morgan 2014: 4).

6. Sanciones

En la mayoría de los países sudamericanos, en la legislación electoral específica se advierte la existencia de barreras de entrada y sanciones a las contribuciones privadas, las multas son "la modalidad más común de sanción por la violación de la legislación de financiamiento político" (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 44), en consecuencia, son sanciones administrativas de tipo monetario.

²⁰⁰ Ver: *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva*, Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria Basilea, de 1997.

Los regímenes sancionatorios deben considerar sanciones ejemplares para los partidos. En la vía administrativa, ante las faltas contra la legislación electoral, se podría empezar, por ejemplo, aplicando multas, suspensiones temporales del registro partidario o no otorgarles recursos públicos en una próxima elección, y para delitos, implementar sanciones en el código penal que impliquen el presidio si se demuestra que hubo fraude, además de la inhibición del ejercicio de los derechos políticos por un tiempo determinado (Zovatto, *La Razón*, 5 de agosto de 2012)²⁰¹.

Las “sanciones penales” se refieren a violaciones al régimen penal, que en relación al financiamiento irregular de partidos políticos son de mera referencia de que “a pesar de que las sanciones penales para donantes o candidatos existen en la legislación electoral (...), su aplicación ha sido prácticamente nula” (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 45 y 46). Al respecto, en Bolivia existe una experiencia de vínculos de los principales dirigentes de un partido político, el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), con el narcotráfico, que como resultado de la denuncia en 1994, su principal ideólogo y dirigente fue sentenciado a cuatro años de cárcel; se aplicó la vía penal al haberse demostrado un vínculo con el narcotráfico.

El régimen sancionatorio —en general— se encuentra en proceso de maduración, por la dificultad que existe en la sustentación (prueba) material de las denuncias mediáticas que se hacen principalmente para convertirlas en escándalos, ya que ningún dirigente, candidato o jefe de partido político procede a dar cumplimiento de la ley para presentar la respectiva denuncia ante el Ministerio Público (Fiscalía) y así dar cumplimiento a la ley adjetiva penal. Esta dificultad de producir pruebas

²⁰¹ http://www.la-razon.com/index.php?_url=/suplementos/animal_politico/debe-discutir-financiamiento-partidos_0_1663033701.html, 29/03/2013

de relaciones de los dirigentes de los partidos políticos con el narcotráfico, la corrupción o el crimen organizado es muy sensible, por lo que en raros casos podrían ser sustentadas. Por ello debemos trabajar en el desarrollo de un Derecho Penal Económico que incluya todos los delitos electorales, abarcando desde los partidos políticos, sus dirigentes, candidatos y militantes, hasta los administradores de órganos y procesos electorales.

7. Tendencias generales de las reformas en la legislación electoral

El sistema democrático internacional se encuentra en pleno proceso de fortalecimiento. Las experiencias sudamericanas a lo largo de más de 30 años de vida democrática ininterrumpida pueden ser beneficiosas para plantear escenarios reformistas tendentes a transparentar las finanzas de los partidos políticos.

Casi todos los países de la región tienden al financiamiento mixto, a regular las contribuciones privadas a través de prohibiciones, limitaciones y sanciones a los infractores, así como a otorgar mayores atribuciones a los órganos electorales en el campo regulador y fiscalizador. El financiamiento público tiende a ser administrado por los órganos electorales, en calidad de financiamiento público indirecto, ya que las experiencias electorales pasadas, en muchos países se vieron salpicadas por actos de corrupción y mal manejo de los recursos financieros estatales por parte de los tesoreros de los partidos.

El modelo de otorgar financiamiento público indirecto para propaganda electoral se está convirtiendo en un procedimiento común, destinado a limitar y regular la propaganda electoral en medios de prensa (tv, radio y periódicos) con el objeto de garantizar la igualdad de condiciones a los partidos participantes en épocas electorales.

En las modernas campañas electorales se recurre a los medios de comunicación, principalmente la televisión que implica una gran cobertura y alcance publicitario, así como altos costos en su preparación, producción y difusión. La difusión de propaganda política sea a través de la televisión, la radio, medios impresos, una gran cantidad de materiales impresos enviados por correo postal, y la utilización de las redes sociales mediante Internet, ha otorgado a los partidos políticos grandes ventajas comunicacionales y alcances en las últimas dos décadas. Consecuentemente se han incrementado los gastos de propaganda política electoral, por lo que los partidos necesariamente deben contar con mayor financiamiento (Nassmacher 2009: 167). La utilización de medios de comunicación masiva, sobre todo la televisión, juega un papel decisivo en la vida política y en la propaganda electoral, por lo que los órganos electorales deben regular y limitar el acceso a los medios de comunicación, tanto en tiempo como en el contenido de la propaganda.

Los partidos que participan en una primera oportunidad se encuentran en desigual o inferior capacidad financiera partidaria al no recibir el financiamiento público, lo más recomendable sería otorgar a los nuevos partidos las mismas facilidades y beneficios que los demás partidos ya con una carrera en la vida democrática y electoral.

Capítulo V

Sistema de partidos y representación política en Bolivia

“El dinero es la leche materna de la política”

Jesse Unruh, 2004
(Político estadounidense)

Los partidos políticos no tendrían existencia si no fueran financiados por fuentes públicas y/o privadas, entonces no existiría representación política, y mucho menos elecciones de candidatos. Este escenario de necesidad del financiamiento ha conducido y alimentado la crisis política, especialmente en Bolivia, ya que los actos de corrupción pública y política, así como los vínculos de jefes y dirigentes de los partidos con el narcotráfico al aceptar como una de las fuentes de financiamiento los fondos provenientes de este delito, fueron constantemente criticados y cuestionados por la sociedad civil y la comunidad internacional, y hasta traducidos en denuncias entre candidatos y escándalos mediáticos en épocas electorales. Este capítulo se aboca a la descripción del sistema de partidos, la representación política y la crisis de partidos vivida en Bolivia desde 1982.

El sistema de partidos políticos y de representación en Bolivia se encuentra asentado sobre la base de “Partidos políticos propiamente, Agrupaciones ciudadanas y Pueblos indígenas” (artículo 222 de la Constitución anterior, y artículo 209 de la nueva CPE de febrero de 2009), de manera que está reconocido por la carta magna como un sistema pluripartidista.

La historia política de Bolivia en la segunda mitad del siglo XX muestra dos momentos, uno anterior a 1982 con gobiernos *de facto* —y algunos procesos electorales intermitentes—, y otro de gobiernos democráticos desde el año mencionado hasta la actualidad. La formación de gobiernos democráticos a partir de 1982 se logró sobre la base de elecciones que no dieron la mayoría absoluta a ninguno de los partidos participantes, que en consecuencia se vieron obligados a establecer pactos (coaliciones) en el poder Legislativo (senadores y diputados electos) para la conformación del Gobierno con un presidente y un vicepresidente.

Los gobiernos de la denominada “democracia pactada” se mostraron incapaces en el cumplimiento de ofertas de gobernanza (planes de gobierno) frente a la sociedad civil, lo que suscitó la reacción adversa del pueblo con las consiguientes manifestaciones públicas en las principales ciudades de Bolivia, demandando mayor gobernabilidad y el cumplimiento de compromisos en materia de desarrollo económico y social. Las movilizaciones sociales más relevantes fueron: i) la llamada “guerra del agua” en el año 2000, ii) los conflictos de febrero de 2003 en rechazo del decreto supremo que pretendía imponer un impuesto al salario y iii) el estallido de octubre de 2003, más conocido como “octubre negro o guerra del gas”, que tuvo como consecuencia la renuncia del Presidente electo en 2002. A partir de ese momento, Bolivia se sumerge en una profunda crisis con revueltas populares incontrolables que forzaron la renuncia de otro presidente constitucional²⁰², para llegar finalmente al gobierno de transición²⁰³ que se vio obligado a adelantar la convocatoria de elecciones generales para diciembre de 2005.

²⁰² Octubre de 2003 Gonzalo Sánchez de Lozada, junio de 2005 Carlos Mesa.

²⁰³ Hasta enero de 2006 Eduardo Rodríguez Veltzé.

Los comicios de 2005 fueron catalogados como un fenómeno electoral, debido a que fue la primera oportunidad en la historia reciente de Bolivia en que un sólo partido —el Movimiento al Socialismo (MAS)— logró una mayoría absoluta, con el 53,74 % de los votos, resultado corroborado por las elecciones generales de 2009 y 2014, cuando el mismo partido político obtuvo el 64,22 % y el 61,36 % de la votación.

Sin embargo, ni las manifestaciones populares ni la agitación social y política cesaron. Efectivamente, hacia septiembre y octubre de 2008, las profundas tensiones ideológicas, económicas y regionales que se venían acumulando desde hacía largo tiempo estallaron en una seria crisis política en torno a demandas autonómicas que pusieron en riesgo la integridad territorial del país y que finalmente se resolvieron en favor del poder central. Adicionalmente, entre agosto y octubre de 2011, las organizaciones indígenas de las tierras bajas de la Amazonía boliviana libraron una intensa lucha contra el Gobierno central por la conservación del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS)²⁰⁴, como consecuencia del intento oficialista de construcción de una vía carretera que afectaría al parque nacional, declarado reserva ambiental y de biodiversidad. La marcha indígena en defensa del TIPNIS lograría movilizar una corriente de apoyo popular de tal magnitud que el Gobierno se vio obligado a paralizar el proyecto.

²⁰⁴ El Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) está ubicado geográficamente en el corazón de Bolivia, entre los departamentos del Beni y Cochabamba, con una extensión de 12.363 km². Es un área protegida (reserva natural ecológica) declarada Parque Nacional por Decreto Supremo 7401 de 22 de noviembre de 1965 y declarada Territorio Indígena a través del Decreto Supremo 22610 de 24 de septiembre de 1990, como consecuencia de las luchas reivindicativas de los pueblos indígenas de la región.

1. El sistema de partidos políticos (*organizaciones políticas*)

El sistema de partidos en Bolivia siempre fue multipartidista, establecido en un modelo abierto para la creación de partidos políticos como las únicas organizaciones de representación política. No obstante, a partir de 2004, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de pueblos indígenas, de reciente aparición, adquirieron la capacidad formal para postular a sus propios candidatos a las elecciones nacionales, departamentales o locales (municipales). Esta nueva forma de representación rompió el monopolio de la representación política que hasta entonces habían tenido los partidos políticos. Tras la reforma de las leyes electorales mencionada se reconocía a esta nueva forma de representación denominada con el término general de “organizaciones políticas” (CPE 2009: art. 210).

En el marco del artículo 209 de la nueva CPE de 2009, las nuevas leyes electorales de 2010 introdujeron en el texto constitucional el modelo ya reconocido en 2004. Así se constitucionalizó la representación política ejercida por los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas.

Este modelo multipartidista se hizo efectivo en las elecciones de 2009, momento en el cual se presentaron ocho candidaturas en representación de nueve organizaciones políticas: Movimiento al Socialismo (MAS), Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN), Unidad Nacional (UN), Alianza Social (AS), Pueblos por la Libertad y Soberanía (PULSO), Movimiento de Unidad Social Patriótica (MUSPA), Bolivia Social Demócrata (BSD), Agrupación Ciudadana GENTE (que luego formaría una coalición con el MAS), y Movimiento Sin Miedo (MSM) en alianza con el MAS.

1.1 Partidos políticos

De acuerdo con la Constitución anterior, los partidos políticos, que eran hasta el año 2004 la máxima expresión de representación política de la sociedad civil ante el Estado boliviano, se encontraban regulados por la Ley de Partidos Políticos y por el Código Electoral de 1999 en cuanto a su organización, funcionamiento, financiamiento público y privado; además estaban obligados a rendir cuentas ante el órgano electoral.

Como ya lo dijimos, los partidos políticos han perdido ese privilegio de exclusividad de la representación política, y es que la crisis política llevó a profundas reformas en la CPE para que la representación política sea ejercida conjuntamente por los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de los pueblos indígenas.

Las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas se encuentran sujetos a los mismos requisitos, derechos y obligaciones constitucionales que los partidos políticos; para participar en elecciones nacionales, departamentales o locales, deben contar con personería jurídica reconocida por la autoridad electoral, que también les otorgaría el derecho a obtener financiamiento público en caso de estar contemplado por la legislación electoral vigente.

1.2 Agrupaciones ciudadanas

Frente a crisis de los partidos políticos mencionada, las agrupaciones ciudadanas fueron presentadas como un nuevo modelo para la práctica política, compuesta por hombres y mujeres que llevaban muchos años de lucha por sus derechos y sus reivindicaciones sectoriales, gremiales y regionales, y que a partir de ahora podrían

postular directamente a sus propios candidatos a Presidente, Vicepresidente, senadores, diputados y constituyentes en el ámbito nacional, así como sus candidatos a los órganos ejecutivos y legislativos en los ámbitos departamental y municipal.

Una vez constituidas las agrupaciones ciudadanas, conviene no perder de vista la vía por la que optaron algunos políticos tradicionales avezados al enmascararse en esta nueva corriente de representación política, pues cuando dichas agrupaciones apostaron por nuevos líderes, a menudo lo hicieron con personalidades que provenían de grupos próximos a la política o de intenso contacto con el público, por ejemplo periodistas, especialmente de televisión, generalmente asociados a tendencias populistas.

La figura era algo diferente en las ciudades, donde la opinión negativa sobre los partidos alcanzó su punto más elevado. La pérdida de legitimidad y de representación de los partidos políticos tradicionales por la crisis política motivó a candidatos a presentarse con una nueva imagen enmascarada en las agrupaciones ciudadanas. Las críticas a los partidos políticos eran moneda corriente en las campañas, tanto por parte de quienes habían creado nuevas agrupaciones ciudadanas como de quienes se postulaban con los partidos ya constituidos.

Las agrupaciones ciudadanas se consolidaron en las elecciones generales y prefecturales de 2005, dado que seis de las nueve prefecturas departamentales fueron conquistadas en urnas por las agrupaciones ciudadanas Poder Democrático y Social (PODEMOS), UN, Camino al Cambio (CC) y Autonomía por Bolivia (APB). Los otros tres gobiernos departamentales fueron copados por el MAS, partido que ganó las elecciones presidenciales.

1.3 Pueblos indígenas

Junto a la presencia novedosa de las agrupaciones ciudadanas, la misma Ley 2771 de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, de 07 de julio de 2004 permitió el nacimiento de una nueva forma de representación como son los pueblos indígenas. Conviene subrayar la noción de “participación orgánica”, ya que eliminaba todas las trabas legales para que los pueblos indígenas pudieran postular directamente a sus propios candidatos (para mayor detalle, véase Albó 2004). Es oportuno tomar en cuenta que una investigación sobre los concejales municipales elegidos en 1999 demostró que alrededor de dos tercios se consideraban pertenecientes a algún pueblo originario o a un *ayllu*²⁰⁵.

Las facilidades para obtener la personería jurídica les allanan la tarea porque no se les exige acopiar firmas de sus militantes, sino solamente acreditar su condición de “pueblo indígena”. Así, varios pueblos indígenas que responden a un tronco cultural común figuraban legalmente en el listado de la Corte Nacional Electoral (CNE, hoy ÓEP) como grupos participantes en las elecciones prefecturales de 2005. Este es el caso de la agrupación ciudadana Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) que presentó a la CNE tres fórmulas, dos en el departamento de

²⁰⁵ El *ayllu* es un modelo de organización social; su vigencia abarca a casi todos los pueblos indígenas de la región andina: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Se constituye en modelo porque es *jatha* donde ha germinado la civilización y las estructuras políticas andinas como el Tawantinsuyu. El *ayllu*, que equivale también a una familia, es hasta hoy la unidad con la que se conforma nuestro tejido de organización social y política, es la más pequeña pero la más importante. La forma de economía del *ayllu* estaba basada en la reciprocidad; su práctica se ejecutaba en diferentes niveles: internamente en las relaciones interfamiliares, a nivel de las zonas, entre diferentes *ayllus* y el propio Estado (nos referimos al Tawantinsuyu). El control de la propiedad territorial estaba en manos de toda la colectividad y bajo la conducción de un gobierno elegido democráticamente por un sistema de rotación de cargos. La pertenencia de las tierras permitía un buen y variado abastecimiento de productos agropecuarios y en consecuencia una alimentación adecuada. El excedente producido por el *ayllu*, además de cubrir los gastos públicos, era repartido nuevamente a la comunidad y a la gente desvalida: viudas, huérfanos, ancianos y minusválidos. (Taller de Historia Oral Andina 1995: 9 y 10).

Tarija (APG IG y APG YCBA) y una en el departamento de Santa Cruz (APG Charagua Norte). Ninguna ganó las elecciones, pero conviene tomar en cuenta que se trataba de su primera participación.

La característica principal y más notoria en la presencia de los candidatos de los pueblos indígenas es que estén ligados con la expresión lingüística o cultural local (comunitaria), lo que los diferencia de los candidatos que lleven los colores simbólicos de partidos políticos o de agrupaciones ciudadanas, siendo el modelo de naturaleza endógena.

Cabe resaltar el hecho de que su ingreso a la vida política y su participación en elecciones pasó inadvertida para amplios sectores sociales y de la opinión pública en las capitales y en las ciudades principales, debido a que los pueblos indígenas tenían escasas oportunidades para acometer una campaña electoral capaz de lograr resultados con un impacto nacional. Estas oportunidades son limitadas por un inadecuado financiamiento público, así que su participación se limitó a las candidaturas locales con financiamiento propio (privado) en sus comunidades.

2. La representación política

Representación es el término que se aplica al sistema político en el que los encargados de llevar a cabo las funciones ejecutivas y legislativas pueden ser elegidos mediante el voto del electorado.

Al respecto, Ramos Ossorio apunta “en la mayoría de los casos la representación directa se utiliza sólo con fines legislativos, por lo que concluye en que la representación es el sistema más funcional ideado hasta la fecha, para asegurar que las opiniones e intereses de un grupo de ciudadanos puedan influir en las decisiones de la legislatura u otro órgano de gobierno. Las competencias del representante elegido, varían

de un Estado a otro, y en general el gobernante no tiene la obligación de consultar a aquéllos que representa cada vez que haya que estudiar una Ley elaborada por el gobierno en el que participa” (Ramos Ossorio 1997: 97).

Por otra parte, “todas las democracias son representativas, y, sin embargo, la representación está sometida a un debate constante en las democracias porque la idea de democracia directa sigue teniendo un peso muy importante en el concepto de democracia ideal” (Uriarte 2002: 125).

Continuando con el análisis, Uriarte concluye que la democracia es el gobierno del pueblo, se persigue que la presencia de ese pueblo sea la máxima posible, y que, además, el pueblo está detrás de todas las decisiones. Sostiene que la representación aleja al pueblo, a los ciudadanos de la toma de decisiones, decisiones que se quedan en manos de unos representantes que se convierten en élites alejadas de la ciudadanía.

Asimismo, Uriarte aplica lo señalado por Sartori sobre el concepto de representación, definiéndola como la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses, lo que implica:

- Una sustitución en la que una persona habla en nombre de otra.
- Bajo la condición de hacerlo en nombre del representado.
- Con cierta idea implícita de que debe haber una correspondencia entre las características del representando y del representante. (Sartori 1999: 127).

Contrariamente a estas tres situaciones de representación, en la práctica y durante la gestión legislativa y gubernamental, las élites políticas llevan posiciones en contra el representado:

- Un alejamiento que los ciudadanos tienen, respecto a las decisiones políticas.
- Una escasa relación entre representantes y representados.
- Las élites políticas dejan de lado la correspondencia y relación entre el representante y el representado.

Por su parte, Dahl (1993: 259) sostiene que la representación es el elemento esencial de la democracia moderna en su condición de medio. Para contribuir al Estado nacional se dio, característicamente, en países con legislaciones que supuestamente tenían como finalidad representar a ciertos intereses sociales diferenciados: los aristócratas, los terratenientes, los comerciantes, los jornaleros, entre otros. A medida que los movimientos en pro de una mayor democratización iban cobrando fuerza, no fue preciso urdir una legislación “representativa” a partir de la telaraña de ideas democráticas abstractas, puesto que ya existían representantes concretos, por más que fuesen antidemocráticos.

La existencia de un número significativo de grupos y de organizaciones sociales relativamente autónomos entre sí y con respecto al Gobierno en regímenes democráticos dio lugar al llamado pluralismo o, más concretamente, al pluralismo social y organizativo. Este es el caso de Bolivia, donde en las elecciones de 2005 participaron ocho organizaciones políticas con más de cien alianzas con las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas recientemente formados y regulados por Ley 2771 de 7 de julio de 2004.

2.1 Fundamentos de la representación política

Al existir en el mundo de los hechos la realidad innegable de la cooperación entre las personas, surgió a la vida jurídica la institución de la representación, en virtud de la cual una persona, llamada representante, realiza actos jurídicos en nombre de otra persona, llamada representado, en forma directa en la esfera jurídica de este último, como si hubiera sido realizado por él. Así, los derechos y obligaciones emanados del acto jurídico de que se trate, se imputan directamente al representado (Ramos Ossorio 1997: 97).

Partiendo de estas consideraciones, se puede afirmar que el derecho atribuye efectos jurídicos a la voluntad humana, en la medida en que ésta es exteriorizada y se propone fines lícitos, fines que constituyen intereses jurídicamente tutelados. Así, cuando el fin perseguido por una voluntad reúne los requisitos de licitud y exteriorización, nada se opone a que el derecho reconozca y tutele al representante, atribuyéndole los efectos jurídicos buscados por el agente de la voluntad. Para que esto suceda, se necesita que el declarante —el representante— esté autorizado para obrar por otro —el representado— y que esta autorización esté exteriorizada (Ramos Ossorio 1997: 99). Esta representación se la adquiere a través de la elección traducida en voto, cuando el ciudadano —el representado— elige a un candidato —el representante— para ejercer a través de éste, su derecho natural en la democracia y la política.

2.2 Bases para la representación política

La representación es el fenómeno por el cual la ciudadanía, elige a través del voto a sus candidatos —representantes— para que, ante la

imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.

Sartori expone tres teorías acerca del sustento político de la representación:

Teoría del mandato imperativo, en la que considera al representante como un procurador sometido y limitado por las instrucciones de sus representados. El representante, no tiene voluntad propia, sino que es exclusivamente el medio a través del cual los representados expresan su voluntad política. Es la visión contractual y privatista de la representación política.

Teoría organicista alemana, los representantes son un órgano del Estado. Desde ésta perspectiva, el pueblo y el Parlamento o Congreso son órganos del Estado. El pueblo como órgano primario y en su función de cuerpo electoral, tiene como principal objetivo crear al Parlamento, éste, deviene así como órgano secundario del Estado, representa al pueblo de manera inmediata y su actividad es considerada como voluntad del pueblo.

Teoría clásica de la representación, él representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa a ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación, los representantes son pagados por el Estado. No existe ningún tipo de responsabilidad entre el representante y el representado, salvo la política (Sartori 1988: 178).

Sobre la base de los anteriores conceptos, se puede señalar que es el Estado el que propone un espacio y una modalidad de participación

democrática y que además debe proporcionar los medios para hacerlo efectivo. Está formado por instituciones estatales —generalmente dentro de los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial— y conformadas en una red jerárquica, con funciones específicas coordinadas y mutuamente dependientes²⁰⁶, algunas de las cuales son las que ejecutan las acciones propuestas para cumplir el objetivo de lograr la participación, lo que se denomina burocracia (Bobbio 2001: 610).

Asimismo, existe el actor popular convocado: individuos y/o grupos que forman parte de la sociedad civil, que en unos casos puede responder a la propuesta y a partir de ella se constituye en actor, en interlocutor del actor estatal. En otros casos pueden ser grupos con larga historia y experiencia de vida organizada, o grupos recientes con un interés coyuntural muy fuerte, que más bien convocan al Estado como interlocutor para sus demandas (Bobbio 2001: 611).

Lo específico del sentido de la representación política está en la posibilidad de controlar el poder político atribuido a quien no puede ejercer el poder en persona. Existen distintos modelos de representación, en cuanto a la conducta que el representado espera de sus representantes, pero además hay otras condiciones que vinculan al representante con el representado, entre las cuales se destaca la comunicación, la alternancia de las élites dirigentes para asegurar la competencia por el poder y el régimen político, lo que otorga mayor legitimidad a la representación (Bobbio 2001: 131).

²⁰⁶ Lo citado por Bobbio sobre las “funciones específicas coordinadas y dependientes” se refiere a la coordinación interinstitucional, no así a una dependencia de Poderes. Por lo que la “independencia de poderes que exige la CPE es otra, en el terreno de la no injerencia entre poderes del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

2.3 Partidos políticos (organizaciones políticas)

Sartori sostiene que partido político es toda organización de individuos que se plantea como objetivo la conquista o mantenimiento de espacios de poder en el Estado (Sartori 2001: 39). Es decir, que los elementos de un partido son tres: las personas, el objetivo de acceso o conservación de poder estatal, y la organización de esas personas con esa finalidad.

Por su parte, Nogueira y Cumplido (1999: 62) definen partido político como una asociación permanente y voluntaria de ciudadanos que sustentan unos mismos principios o ideología sobre el quehacer social, cuya finalidad es participar en la formación de la voluntad política del Estado y realizar una acción política coherente, con sus principios o ideología implícita o explícita según el apoyo popular obtenido a través de la presentación de candidatos en las elecciones para ocupar los cargos de gobierno en los distintos niveles del Estado, o en los plebiscitos o referendos.

Al respecto, el analista político boliviano Carlos Toranzo (2006: 451) señala que una democracia de calidad requiere, por un lado, partidos fuertes, democráticos, bien organizados e institucionalizados y, por otro, una sociedad también fuerte, organizada, con capacidad de propuesta, alejada de criterios maximalistas que impidan su relación con el sistema de partidos. Pero si se requiere que ambos elementos de la ecuación democrática sean fuertes, se precisa asimismo una relación directa entre los partidos políticos y la sociedad civil para mejorar la democracia a objeto de contar con un puente de encuentro entre ambos. Empero, esto que parece muy simple no siempre sucede; al contrario, se convierte en una de las tareas más difíciles de los procesos de democratización política.

Por tanto, podemos concluir que los partidos políticos son el elemento fundamental del complejo proceso de formación de la democracia, convirtiéndose en el nexo entre los ciudadanos y el poder político.

2.4 Funciones de los partidos políticos

Sartori (2001: 41) afirma de manera general que la función de los partidos políticos en regímenes democráticos es la de mediación entre la sociedad y el Estado. Mediación traducida en la representatividad para trasladar las demandas de la sociedad al gobierno del Estado, y el consenso para generar el apoyo en la sociedad a fin de imponer las decisiones del Gobierno.

Para Oñate, la principal función es servir de instrumento de mediación entre el Estado y la sociedad, mediación en su relación recíproca de comunicación e interacción que derivan las demás y se clasifican en dos grupos:

Funciones sociales, en las que se concibe al partido como un elemento de la sociedad civil.

Dentro de estas funciones destaca la de formar, articular y canalizar la opinión pública, estructurando identidades políticas y colaborando en la socialización política de la ciudadanía al transmitirle determinados valores.

Funciones institucionales, en las que se atiende al partido como un elemento del aparato estatal.

Como instituciones principales de la democracia, cumplen un papel de reclutamiento de la élite dirigencial, seleccionando a los candidatos que presentarán en las elecciones, para luego proceder a la designación en los cargos políticos en los distintos niveles de la administración estatal.

Otras funciones institucionales principales son las de formar, dirigir y controlar la acción del Gobierno, tanto organizando el poder Ejecutivo como marcando la línea política que éste debe seguir (Oñate en Del Águila 1997: 261).

Cárdenas Gracia (2001: 10), al igual que Oñate, clasifica las funciones de los partidos políticos en funciones sociales y funciones institucionales:

Funciones sociales, son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades en las que se destacan la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

Funciones institucionales, las dirigidas al reclutamiento de militantes y selección de candidatos, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

Por su lado, Javier Meléndez, del Instituto Nacional Demócrata, una organización no gubernamental con sede en Washington D.C., mantiene una visión más amplia en cuanto a los partidos políticos citando (Meléndez 2002: 37,

39, 40, 42, 43) “los **“partidos políticos como sistemas”** que cuentan con un conjunto de reglas y normas escritas y consuetudinarias, que establecen el tipo de interrelación que debe darse en el interior del mismo y en relación con el entorno, que elige a sus representantes a partir de un sistema electoral propio, que recluta a sus afiliados, que cuentan con sus propios poderes de toma de decisiones y que tiene un sistema de resolución de conflictos internos. En el ámbito externo, el **“partido político como organización electoral”** que pretenden ganar las elecciones y para ello organizan actividades, toman decisiones e invierten recursos financieros y humanos. Los políticos tienen metas que para alcanzarlas diseñan estrategias. Entre todas las posibles metas que un partido puede tener, hay una común a todos, intrínseca a la naturaleza de los propios partidos, que es la de conseguir cuotas de poder para sus dirigentes. La importancia de la función electoral en las actividades que realizan los partidos ha sido tanto materia de controversia como uno de los elementos de mayor consenso. En el ámbito externo, el **“partido como organización de gobierno”** que se obtiene cuando se ha ganado las elecciones, el partido se prepara para ejercer el gobierno. Para ejercer el gobierno ganar las elecciones es el objetivo primordial para el partido como organización gobernante, por ello los líderes de esta parte del partido son más dados a mirar hacia afuera, hacia la sociedad como un todo, o al menos más allá del electorado potencial; mientras que los líderes del partido como una organización de afiliados, son más dados a mirar hacia adentro, hacia los afiliados activos. En el ámbito externo, el **“partido como organización legislativa”** que está integrada por los afiliados que resultan elegidos para desempeñar un cargo de representación popular en el poder Legislativo (senadores y diputados). En el ámbito interno, el **“partido como una organización democrática”** que se encuentra más vinculada al ámbito interno del partido. Este caso está dirigido a los afiliados que pretenden desarrollar una carrera dentro el partido político, para lo cual son parte de una línea burocrática de poder decisorio que deben vencer en el tiempo para alcanzar sus metas directivas. En el ámbito interno, el **“partido como una organización voluntaria de afiliados”** que componen la masa militante, convirtiéndose en lo más importante ypreciado, dado que la militancia en un principio es voluntaria, pero al alcanzar el poder —*ganar las elecciones*— esta militancia se divide en dos: los

que pasan a ser funcionarios públicos y los que se quedan a administrar el partido”.

3. La representación política y los partidos políticos

La representación política en Bolivia se convirtió en un problema permanente y profundo, habida cuenta de los resultados electorales en los que ningún partido político participante logró el mínimo del 50 % más 1 necesario para acceder al Gobierno. En las elecciones desde 1985 hasta el año 2005 el partido político vencedor alcanzó, en el mejor de los casos, el 35,6 % de la votación. Así, durante esos treinta años, la única opción fue la de formar gobiernos de coalición. Estos resultados no permitieron una representación política sólida en el Legislativo, lo que automáticamente tuvo incidencia en el Ejecutivo por las cuotas de poder que debían tener los partidos conformantes de las coaliciones. De esta manera, llegaron a un complejísimo reparto de las cuotas de influencia entre las distintas dependencias gubernamentales asociadas a los tres poderes del Estado. En el Ejecutivo, se repartían los ministerios y entidades gubernamentales autónomas; en el Legislativo, donde los partidos de la coalición contaban con representación partidaria y acudían a acuerdos previos para viabilizar cualquier política pública y para aprobar leyes; y en el Judicial, cuyas autoridades son elegidas por el poder Legislativo, de modo que cualquier elección de autoridades tenía que ser previamente consensuada entre los partidos integrantes de la coalición. Así, cada partido político apuntalaba a su candidato, convirtiéndose en una elección de autoridades del poder Judicial por cuotas y no por méritos de los candidatos, dejando en descuido la institucionalidad de los poderes y la idoneidad profesional de sus autoridades.

Cuando retornó la democracia en 1982 se generó una gran expectativa ciudadana que los diferentes gobiernos y partidos políticos no

podieron cumplir en términos de democracia interna, debido a una escasa institucionalidad político-partidaria y por estar íntimamente ligados al caudillismo y el liderazgo concentrado en un sólo candidato que fungía paralelamente de jefe del partido político. Este fue el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el MIR, Acción Democrática Nacionalista (ADN), Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (CONDEPA) y el MAS, cuyos jefes y a la vez candidatos disponían y disponen del partido político como propiedad privada, decidiendo quiénes debieran ser candidatos a vicepresidentes, a senadores y a diputados, y en la materia específica que nos ocupa, designan a los encargados de llevar el control del financiamiento político.

Los partidos se convirtieron en máquinas de ganar votos, con una estructura estratégicamente organizada para llegar al poder de una manera u otra, utilizando para este cometido los recursos materiales y humanos del Estado —cayendo en una corrupción pública descarada— considerados erróneamente como una forma más de financiamiento público indirecto de los partidos políticos.

La débil democracia interna llevó a la formación de élites internas alrededor del jefe del partido político, con núcleos familiares y otros allegados íntimamente a ellos. Esta virtual ausencia de democracia interna degeneró en una alta corrupción como fuente de financiamiento de los partidos políticos y en un combate maquillado a este mal endémico que nunca pasó de meros discursos electorales y compromisos incumplidos.

Este tipo de gobierno de pactos, contrarios a las preferencias de los electores, afectó profundamente a la representación política por la formulación de políticas públicas contrarias a los intereses de la sociedad y a un manejo responsable de la economía, llevando a Bolivia a sufrir

crisis económicas —inflación y devaluación de la moneda nacional— hasta llegar a la dolarización automática de la economía (para mayor amplitud, véase Sachs y Larraín 1993: 737).

Poco antes de las elecciones de 2005, Bolivia se encontraba en una profunda crisis de representación política a causa de la desacreditada imagen institucional y la alta corrupción política (véase Transparencia Internacional: *Índice de Percepción de la Corrupción*)²⁰⁷, provocando el rechazo de la sociedad y la necesidad de nuevas organizaciones políticas.

Zegada (2006: 16) afirma que la crisis de representatividad de los partidos es motivo de reflexión y análisis en las ciencias sociales y políticas, presentándose una identidad notoria al asociar los problemas de los partidos y el sistema de representación con la gobernabilidad y la estabilidad democrática, llegando a justificar estas deficiencias políticas por el déficit y los desajustes institucionales, la debilidad económica y la temprana pérdida de credibilidad en los partidos políticos. Esto se concreta en los problemas de falta de entendimiento entre los poderes del Estado con los partidos de oposición, surgiendo consiguientemente el riesgo de desintegración de las frágiles instituciones democráticas.

La crisis estalló después de 1998 porque se estancó el ya bajo crecimiento económico mantenido desde 1985²⁰⁸ y surgieron nuevos actores, a los que no pudieron responder los partidos políticos en crisis

²⁰⁷ Desde 1995, Transparencia Internacional (TI) enuncia en su informe anual sobre la corrupción mundial que Bolivia se encuentra entre los países más corruptos del mundo, llegando a obtener —en promedio general— 2,8 puntos sobre una puntuación máxima de 10. Para mayor información véase: www.transparency.org.

²⁰⁸ El 31 de agosto de 1985 entró en vigencia el Decreto Supremo 21060 con un modelo económico de libre mercado, dando paso a la libre contratación de empleados (trabajadores). Este Decreto fue abrogado el 01 de mayo de 2011. Estuvo vigente por 26 años, se constituyó en el modelo económico más fuerte en la historia económica boliviana.

(Verdesoto y Zuazo 2006: 21). Se presentó entonces una fuerte polarización social y política, que es el marco político de inestabilidad e ingobernabilidad, con una permanente lucha de determinados actores estratégicos por acceder al poder político y forzar el cambio institucional de las relaciones patrimonialistas, prebendalistas y clientelares envueltas en una elevada corrupción política.

La profundización de la crisis que enfrentaban los partidos políticos denominados tradicionales fue consecuencia de las revueltas populares del año 2003²⁰⁹, conocidas como la “guerra del Gas” (Peñaranda 2004: 53), y que terminarían forzando la caída del Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 (Mayorga 2005: 1). Dicha crisis tuvo como consecuencia catastrófica para el sistema político boliviano el colapso de los tres partidos más relevantes en la historia boliviana reciente —el MNR, el MIR y ADN—, que habían conformado gobiernos de coalición desde 1985 hasta las elecciones de 2002.

Las elecciones generales y departamentales del 18 de diciembre de 2005 dieron el triunfo al MAS, liderado por Evo Morales Ayma, con un resultado del 53,74 % sobre la votación válida. Si bien en la historia democrática boliviana no se había visto un resultado como este, la crisis de representación no se ha solucionado.

En las elecciones de 2009, el MAS ganó nuevamente con un resultado abultado de 64,22 %. Aunque en esas elecciones se verifica la presencia de candidatos que provenían de partidos tradicionales, estos se enmascararon en agrupaciones ciudadanas, pero su presencia actual en la Asamblea Plurinacional (poder Legislativo) no supera el 35,78 % en calidad de oposición.

²⁰⁹ Se refiere a los levantamientos civiles armados, también conocidos como octubre negro o guerra por el Gas, que llevó a la renuncia del Presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada.

Por tercera ocasión, en diciembre de 2014 el MAS ganó las elecciones con un 61,36 %, ratificando el liderazgo de su Jefe político partidario Evo Morales Ayma. En esta oportunidad, las elecciones revelaron una inclinación hacia la continuidad administrativa del partido político, el MAS.

3.1 Evolución histórica de la representación política en Bolivia

Desde 1982, como resultado de algo más de tres décadas de gobiernos *de facto* que llegaban al poder a través de golpes de Estado militares que, sumados a la creciente transformación social y económica, han hecho que Bolivia se caracterice por la reaparición de unos partidos llamados tradicionales, el nacimiento de otros nuevos partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que han dado origen a un modelo de representación y a un sistema de partidos muy complejo.

Entre los partidos tradicionales que tuvieron una fuerte presencia y que formaron parte de los gobiernos de pactos, podemos mencionar los siguientes:

- Tras su reaparición, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), fundado en 1942 y liderado por el ya desaparecido y tres veces presidente Víctor Paz Estenssoro (1952-1956, 1960-1964 y 1985-1989), formó parte de coaliciones en distintos gobiernos con el MIR, la Nueva Fuerza Republicana (NFR) y Conciencia de Patria (CONDEPA).

- El MIR (Movimiento de la Izquierda Revolucionaria), fundado en 1971, durante la dictadura del general Banzer, aglutina a elementos de

tendencia izquierdista bajo el liderazgo de Jaime Paz Zamora. En 1982, con el retorno de la democracia, Paz Zamora acompañó en la vicepresidencia al gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) del desaparecido expresidente Hernán Siles Zuazo. Posteriormente, Paz Zamora llegaría al gobierno en 1989, formando parte de pactos y coaliciones con ADN y luego con el MNR.

- El partido ADN (Acción Democrática Nacionalista) fue fundado en 1979 por el también desaparecido expresidente Hugo Banzer Suárez, que había gobernado como dictador entre 1971 y 1978. Entre 1997 y 2003, ya como demócrata, Banzer formó parte de coaliciones con el MIR, la NFR y la UCS.

Después de 1982, surgieron otros partidos políticos y agrupaciones ciudadanas de cierta relevancia, y algunos de ellos formaron parte de gobiernos de coalición. Como dato histórico, mencionaremos los partidos políticos más representativos entre los surgidos tras la recuperación de la democracia boliviana:

- Movimiento Bolivia Libre (MBL), fundado en 1985 por Antonio Aranibar. Es un partido desmembrado del MIR, y que más tarde formó parte de los gobiernos de coalición con el MNR.

- Conciencia de Patria (CONDEPA), fundado en 1988 por su líder, el desaparecido periodista Carlos Palenque Avilés. Formó parte de coaliciones con el MNR y ADN. CONDEPA perdió su personería jurídica tras obtener una votación inferior al 3 % en las elecciones de 2002, así como por los escándalos de corrupción en el manejo y disposición de fondos de financiamiento público directos otorgados para las elecciones de 1997.

- Unidad Cívica Solidaridad (UCS), fundada en 1989 por el desaparecido empresario cervecero Max Fernández. Formó parte de gobiernos de coalición con ADN, el MIR y el MNR.

- Nueva Fuerza Republicana (NFR), fundada en 1996 y liderada por el excapitán de ejército Manfred Reyes Villa. Formó parte de coaliciones con ADN, el MIR y el MNR.

- Movimiento al Socialismo (MAS), fundada en 1987 que en 1997 se incluyó al Instrumento por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) convirtiéndose en MAS-IPSP bajo el mando del líder cocalero Evo Morales Ayma, actual Presidente de Bolivia. Ganó las elecciones de 2005, 2009 y 2014 con una amplia mayoría de 53,74 %, 64,22 % y 61,36 % respectivamente.

- Movimiento Sin Miedo (MSM), fundado en 1999 por su líder Juan del Granado, exmilitante del MIR y del MBL. Para las elecciones de 2005 y de 2009 se alió con el MAS.

- Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), liderado por el dirigente indígena Felipe Quispe Huanca, quien accedió a una diputación en las elecciones de 2002. Durante los levantamientos sociales de 2000 y 2003 fue aliado de Evo Morales Ayma del MAS.

- Frente de Unidad Nacional (UN), fundado en 2004 por el empresario del cemento Samuel Doria Medina, quien fuera dirigente político del MIR.

- Poder Democrático Social (PODEMOS), fundado en 2005 por el expresidente Jorge Quiroga Ramírez. Es una agrupación ciudadana que nació de los fragmentos de ADN, sobre la base de la agrupación Alianza

Siglo XXI (AS XXI) y que logró pactos con más de 40 agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas. Su deslucida participación en las elecciones de 2005 significó el colapso de esta agrupación ciudadana.

Ante los resultados electorales obtenidos en todas las elecciones del período 1985-2002 —con votaciones que no superaban el 35,6 %—, las coaliciones multipartidarias no sólo sirvieron como instrumento para elegir en el poder Legislativo al Presidente y al Vicepresidente de la República, sino también para formar mayorías parlamentarias con el fin de apoyar a dichos gobiernos. Si bien la llamada “democracia pactada” tuvo la virtud de contribuir en cierta medida a la gobernabilidad, a menudo llegó a distorsionar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas, ya que las coaliciones permitieron a los partidos menos votados formar gobierno, desplazando a los partidos más votados. Lo más lamentable y nefasto para la administración del Estado fue la repartija de las instituciones de los poderes Ejecutivo y Judicial como botín entre los partidos políticos miembros de las coaliciones.

Como era de esperar, las coaliciones se tornaron débiles debido a los constantes asedios al poder por parte de los dirigentes de los partidos que las conformaban, además de una elevada e incontrolable corrupción política. Esta situación dio paso inevitablemente a una crisis política, ante la cual la sociedad civil exigió un cambio profundo en el sistema político y en la administración del Estado, pues una representación política legítima debería reflejar las preferencias del soberano, expresadas a través de elecciones, en los poderes del Estado, principalmente en el Ejecutivo y en el Legislativo.

3.1.1 Poder (Órgano) Ejecutivo

Hasta las elecciones de 2009 rigió el antiguo modelo de elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, que son elegidos por voto universal, libre, directo, obligatorio y secreto (Código Electoral de 1999, artículo 86). Si ninguno de los candidatos a presidente y vicepresidente de la República obtenía en las elecciones generales el mínimo necesario (50 % más 1) de los votos válidos, el poder Legislativo procedía a la elección de estos mediante votación oral y nominal entre los senadores y diputados electos. En caso de empate, se repetía el procedimiento por dos veces consecutivas. De persistir la igualdad, se proclamaba Presidente y Vicepresidente de la República a los candidatos del partido político que hubiera obtenido la mayoría simple de los votos válidos en las urnas.

En las elecciones de 1985 a 2002, el máximo de votación obtenida por el partido ganador fue del 35,6 %. En consecuencia, los partidos políticos tuvieron que optar por pactos (coaliciones) para poder elegir en el Legislativo a uno de los candidatos de los partidos más votados. La más polémica y criticada fue la resultante de las elecciones de 1989²¹⁰, cuando la presidencia fue alcanzada por el líder del partido que había obtenido el tercer lugar en los comicios; nos referimos al candidato del MIR, Jaime Paz Zamora. Como ya lo dijimos, estos pactos tuvieron como consecuencia el cuoteo de las instituciones de los poderes Ejecutivo, Judicial y las empresas públicas descentralizadas entre los partidos que conformaron la coalición.

La nueva Ley del Régimen Electoral (Ley 026 de 30 de junio de 2010), que regirá las elecciones posteriores, dispone que los candidatos a

²¹⁰ Es necesario aclarar que la Ley de Partidos Políticos es de 1999, lo ocurrido con el MIR fue en las elecciones generales del 1989, en cuyo momento las leyes electorales no consideraban el financiamiento de los partidos políticos.

la presidencia y la vicepresidencia deberán obtener más del 50 % de los votos válidos emitidos, o un mínimo del 40 % de los votos válidos emitidos, con una diferencia de al menos 10 % en relación a la segunda candidatura más votada (artículos 52 y 53). En caso de que ninguna de las candidaturas obtenga los porcentajes señalados en el artículo 52, se procederá a una segunda vuelta electoral. En esta segunda vuelta se elige entre los dos candidatos más votados y se proclamará ganador al candidato que obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos (artículo 53).

Las dos normas citadas (Código Electoral de 1999 y Ley del Órgano Electoral de 2010) disponen que el mandato del Presidente y el del Vicepresidente son improrrogables, con una duración de cinco años. La diferencia se presenta en el sistema de reelecciones. Con el Código Electoral de 1999, podían ser reelegidos por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional; ahora, con la nueva Ley de Órgano Electoral de 2010, pueden ser reelectos de manera consecutiva por una sola vez.

3.1.2 Poder (Órgano) Legislativo

La función del Vicepresidente de la República es desempeñar la segunda autoridad del Estado, y en ausencia del Presidente, asume automáticamente esta investidura. Como un rasgo original de la estructura del Estado boliviano, mencionamos que el Vicepresidente es a la vez el presidente nato de la Asamblea Legislativa (las leyes electorales de 2010 no modificaron estas previsiones). Entonces, el Vicepresidente del Estado forma parte simultáneamente del poder Ejecutivo y del poder Legislativo (Asamblea Legislativa Plurinacional), que consta de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados.

a) Cámara de Senadores

Hasta las elecciones de 2009, la Cámara de Senadores estaba compuesta por 27 senadores, 3 por cada departamento (Bolivia cuenta con 9 departamentos). A partir de las elecciones de 2014, la cámara alta contará con 36 senadores, 4 por cada departamento (Ley 026 de 2010, artículo 54).

Los candidatos a senadores son propuestos por los partidos políticos e integran las listas generales que acompañan a las candidaturas a Presidente, Vicepresidente y diputados plurinominales. Son elegidos a través del sistema de mayorías y minorías: dos por la primera mayoría y uno por la primera minoría; esta distribución se realiza de acuerdo con los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos en cada circunscripción departamental. Su mandato, al igual que el del Presidente, el Vicepresidente y diputados pluri y uninominales, es de cinco años.

b) Cámara de Diputados

La cámara baja está compuesta por 130 diputados (60 diputados plurinominales y 70 diputados uninominales), dentro de los cuales estaban considerados los representantes de los pueblos indígenas elegidos por voto universal, libre, directo, obligatorio y secreto, por simple mayoría de votos válidos y por un período de cinco años. Las nuevas leyes electorales de 2010 no modificaron el número de diputados, pero sí la composición de la cámara, como se puede apreciar en la Tabla 3.

Tabla 3

Bolivia: distribución de escaños en la cámara de Diputados

Departamento	Escaños por Departamento	Escaños Uninominales	Escaños Plurinominales	Escaños de Circunscripciones Especiales
La Paz	29	15	13	1
Santa Cruz	25	13	11	1
Cochabamba	19	10	8	1
Potosí	14	8	6	0
Chuquisaca	11	6	5	0
Oruro	9	5	3	1
Tarija	9	5	3	1
Beni	9	5	3	1
Pando	5	3	1	1
TOTAL	130	70	53	7

Fuente: Ley 018 del Órgano Electoral, 2010.

Lo novedoso de la nueva CPE de 2009 reside en la composición de la Cámara de Diputados, que incluye, por primera vez, siete diputados elegidos en circunscripciones especiales “indígena, originaria y campesina” (artículo 57), cuya característica es que sólo podrán abarcar áreas rurales. Esta es la primera oportunidad en la historia democrática boliviana que se incluyen explícitamente las representaciones de los pueblos indígenas en el poder Legislativo.

Por lo general, los diputados uninominales (70) son elegidos en las circunscripciones uninominales que son territorios electorales, cuyos límites geográficos se encuentran establecidos por ley y por el mapa electoral que fija el órgano electoral.

Los diputados plurinominales (53) son elegidos en las nueve circunscripciones departamentales, a partir de listas integradas por candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia y senadores plurinacionales del Estado, según el sistema proporcional y de acuerdo con los resultados electorales obtenidos por cada partido político.

4. Crisis política

La democracia boliviana estuvo asediada históricamente por una compleja crisis de gobernabilidad que se originó principalmente con la fragmentación de la representación política y del sistema de partidos, así como con el desmantelamiento de la capacidad del Estado para hacer frente a las crecientes demandas y conflictos sociales. En tal escenario, y pese a las constantes amenazas mencionadas, Bolivia mantuvo una relativa estabilidad política, social y económica, traducida en Gobiernos obligados a la formación de coaliciones por los débiles resultados electorales en las elecciones de 1985²¹¹, 1989²¹² y 1993²¹³. Estos Gobiernos de coalición sólo proporcionaban una estabilidad aparente a través de reformas institucionales del Estado que evitaron alternativas neopopulistas y autoritarias.

De 1997²¹⁴ a 2002, durante el Gobierno del presidente Hugo Banzer Suárez —a quien sucedió constitucionalmente en 2001 el hasta entonces vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez²¹⁵—, se presentó un estancamiento económico, concretado en una crisis fiscal, polarización política, el surgimiento de movimientos sociales e indígenas contestatarios y la multiplicación de demandas y conflictos sociales, que se constituyeron en manifestaciones de una prolongada crisis de

²¹¹ En las elecciones de 1985, el MNR, con su candidato Víctor Paz Estensoro, obtuvo el segundo lugar, pero asumió el mando apoyado en un "*Pacto por la democracia*" con ADN que había obtenido el primer lugar.

²¹² Como candidato del MIR, Jaime Paz Zamora obtuvo el tercer lugar en las elecciones de 1989, pero asumió la presidencia apoyado por ADN.

²¹³ En las elecciones de 1993, el MNR, con su candidato Gonzalo Sánchez de Lozada, obtuvo sólo el 33 % de los votos válidos, pero llegó al Gobierno gracias a su coalición con el MIR y la UCS.

²¹⁴ Lo mismo ocurrió en las elecciones de 1997, cuando el candidato de ADN Hugo Banzer Suárez, que había obtenido apenas el 20,8 % de los votos, pero logró formar gobierno aliándose con el MIR, la UCS y CONDEPA.

²¹⁵ El presidente Hugo Banzer Suárez renunció en agosto de 2001 por enfermedad, dando paso a la sucesión presidencial del vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez.

governabilidad, la cual a la postre ensombreció las perspectivas del régimen democrático.

Como ya lo dijimos, entre 2002²¹⁶ y 2005, la frágil democracia boliviana estuvo amenazada constantemente por revueltas y movilizaciones sociales que llegaron a precipitar el cambio de tres presidentes en un período muy corto: de agosto de 2002 a octubre de 2003 gobernó Gonzalo Sánchez de Lozada, de octubre de 2003 a junio de 2005 gobernó Carlos Mesa Gisbert y de junio de 2005 a enero de 2006 gobernó Eduardo Rodríguez Veltzé.

Como resultado de la crisis política y de representación, el presidente Carlos Mesa²¹⁷, a fin de acabar con el modelo de gobiernos de coalición, se declaró como un “Gobierno sin partido”. Este experimento quedó atrapado en una lógica de ingovernabilidad (Mayorga 2004: 1), que sólo acortó su mandato y obligó a Mesa a renunciar en favor de quien entonces encabezaba el poder Judicial, como establece la sucesión constitucional, poniendo fin a un gobierno sumamente frágil.

En definitiva, la democracia boliviana venía saliendo de un período de crisis marcado por la falta de credibilidad en los partidos políticos, como actores clave del sistema de partidos —sin ellos no hay democracia—, que se han visto desgastados y arrinconados en un panorama de desencanto y rechazo de la política y un sentimiento antipartidos que estos mismos habían suscitado, dando lugar al

²¹⁶ Continuando con la misma línea de coaliciones, en las elecciones de 2002, el MNR, con su candidato Gonzalo Sánchez de Lozada, obtuvo el 20,8 %, y, para llegar al gobierno formó coalición con el MIR, UCS, ADN y NFR.

²¹⁷ Fue elegido Vicepresidente en la fórmula del candidato del MNR, pero se apartó de ese partido político antes de la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. En consecuencia, Mesa gobernó sin partidos, sólo con una fracción de los diputados y senadores disidentes de los partidos electos, que se denominaron “Bancada Patriótica”, pero esto fue insuficiente.

nacimiento en 2004 de agrupaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos indígenas.

La aparente estabilidad, como ya mencionamos en párrafos anteriores, llegó con el fenómeno que se presentó en las elecciones de diciembre de 2005, dando paso a la presidencia de Evo Morales Ayma desde enero de 2006 a la fecha, pues fue reelegido en diciembre de 2009 y en octubre de 2014. Las manifestaciones por demandas de mejoras económicas salariales y el cumplimiento de compromisos preelectorales reaparecen en marzo de 2011, y en agosto de ese mismo año, el conflicto por la construcción de una carretera que debía pasar por el parque nacional y territorio indígena TIPNIS, tornó nuevamente inestable la democracia y en esta oportunidad concreta al Gobierno del MAS y de su presidente Evo Morales Ayma.

Capítulo VI

Democracia y procesos democráticos en Bolivia

“Tras cada escándalo se sucede una reforma legislativa”²¹⁸

Adán Nieto Martín
Catedrático de Derecho penal
Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales

Universidad de Castilla - la Mancha,

2006

Para llegar al estudio de los partidos políticos (o de las organizaciones políticas), que se traducen en representación política, es imperiosa la necesidad de definir al Estado, sus características y su importancia. Lo que se requiere, por tanto, es el estudio de la democracia en relación con la sociedad (el pueblo) como base fundamental de la democracia participativa en los procesos electorales.

La base fundamental en un Estado democrático y en un Estado de derecho son los procesos electorales, situación que nos conduce a afirmar que la sociedad entrega el mandato representativo a las organizaciones políticas que participan en estos procesos y que se

²¹⁸ Arroyo Zapatero, Luis Alberto y Nieto Martín, Adán (2006): *“Fraude y corrupción en el Derecho penal económico europeo: eurodelitos de corrupción y fraude”*, pág. 118.

convierten en representantes, tanto en el poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente) como en el poder Legislativo (senadores y diputados).

En el presente capítulo, después de un análisis conceptual de Estado y democracia, pasamos a un análisis descriptivo, crítico e histórico sobre la democracia en Bolivia y sus procesos democráticos desde el retorno de la democracia en 1982 hasta las elecciones del año 2014.

1. Estado y democracia

Como expusimos en el primer y segundo párrafo de la Introducción General, el Estado democrático no puede prescindir de los partidos políticos, en ese entendido es necesario definir el Estado, sus características e importancia, para dar paso a un análisis de la democracia desde distintos puntos de vista, llegando a una clara conceptualización de que el Estado en democracia está compuesto por la sociedad (electores) representada por las organizaciones políticas (elegidos) que participan en procesos electorales para llegar al gobierno y a la representación parlamentaria.

1.1 El Estado, sus características e importancia

Para estudiar la democracia, es necesario estudiar el Estado en su relación con la sociedad (los electores) y el gobierno (los elegidos), los partidos políticos —como representación política— y sus formas de financiamiento, además de la participación de la sociedad como base fundamental de la democracia participativa en procesos electorales. Es por estas razones por las que a continuación describiremos los distintos enfoques de analistas, estudiosos y críticos de mayor aceptación en la literatura sobre el tema.

Como afirma Uriarte (2002: 76), no es sencillo encontrar en la Ciencia Política una definición precisa de Estado que permita comprender y aprehender este término. Recurre entonces a Carl Schmitt, quien ponía de relieve las dificultades que plantea la definición de Estado y destacaba que el concepto de Estado supone una relación con lo político, llegando a proponer la siguiente definición: “El Estado es el status político de un pueblo organizado en el interior de fronteras territoriales” (Schmitt 1991: 75). En consecuencia, Estado es la esencia misma de la democracia y lo político, entendiendo la política como la lucha por el poder, y el Estado como el lugar donde se sitúa ese poder.

En este entendido, Uriarte (2002: 75) destaca el elemento del poder en un Estado democrático, presentando su análisis en tres perspectivas diferentes:

- Como un poder lejano, ajeno a las capacidades de influencia de los ciudadanos y en manos de élites que nada tienen que ver con el ciudadano de la calle,
- Los ciudadanos tienden a identificar al Estado con el poder que está en el origen de sus males como individuos y, por último,
- Considera al poder del Estado como responsable ante todo tipo de demandas ciudadanas.

Por su parte, Bobbio (2001: 608) señala que el Estado ejerce el papel de representante o garante del dominador, pero está ubicado más allá de la relación en la que dominante y dominado se encuentran para garantizar la continuidad de la relación. Tiene una autonomía relativa, actúa como un tercer actor social y a veces se sitúa como árbitro; tiene a su vez la posibilidad y necesidad de actuar en cuanto la relación corra algún riesgo de interrumpirse.

Entre las definiciones desde el punto de vista legal, apelamos al jurista Cabanellas (1993: 153), quien sostiene que el Estado en sí expresa la representación política de la colectividad nacional para oponerlo a nación. En sentido estricto, Estado es el conjunto de personas con caracteres culturales, históricos y sociales comunes, regidos por las mismas leyes y un sólo gobierno —este es el caso de Bolivia²¹⁹—. En otras palabras, el Estado representa a la nación misma.

Ossorio (2002: 401) se limita a ratificar lo señalado por Adolfo Posada, afirmando que el Estado es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política.

Por su parte, O'Donnell define el Estado como “un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen [como] último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio” (O'Donnell 2004: 2).

Esta es una definición que asume el modelo de Max Weber, enfocando directamente el tema del poder en términos de la gran

²¹⁹ Constitución Política del Estado de Bolivia, de 2009:
Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

concentración de poder —o más precisamente de poderes— que implica el surgimiento y funcionamiento del Estado.

A partir de las posturas de los diferentes autores citados, proponemos las siguientes ideas sintéticas:

- El Estado es una realidad social en la que el hombre está inmerso, y es el actor principal de la sociedad y de la política.

- El hombre interactúa en una sociedad que se encuentra asentada en un territorio que le corresponde y que es su sede.

- El Estado no va de un lugar a otro; está estructurado y regulado por un orden jurídico que norma las instituciones estatales y sus relaciones con la sociedad civil. Está definido o sancionado por un poder soberano, es decir, que a nivel temporal no hay en ese Estado ninguna instancia o poder superior.

- A través de la Constitución Política del Estado (CPE) mantiene el poder supremo pero no absoluto y que pretende alcanzar sus fines para el bien común público y la convivencia humana.

- El Estado requiere de un gobierno, para lo cual en regímenes democráticos la sociedad se encuentra representada por los partidos políticos (organizaciones políticas), que participan de procesos electorales para llegar al poder-gobierno.

1.2 Democracia: hacia una definición

Según Sartori (1988: 8), la palabra democracia proviene del griego “*demos*”, que significa pueblo, y “*kratos*” que significa gobernar, fuerza, poder, autoridad. Continúa señalando que la democracia es una doctrina política, según la cual la soberanía reside en el conjunto de los ciudadanos, principio que enuncia la célebre frase: “El gobierno es del

pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Ossorio (2002: 304) tiene una definición muy parecida a la de Sartori.

En suma, se trata de un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio. En la acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en el que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y que, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Para Bealey (2003: 116), el significado de democracia ha ido evolucionando con las transformaciones de las tareas del gobierno. Asimismo, se ha visto alterado porque la democracia se considera un bien absoluto, por lo que todos los Estados tienen gran interés en definirse como democráticos.

Otra definición desde el punto de vista jurídico, emanada del Instituto de Investigaciones Jurídicas (2001: 1.061) de México, señala que ‘democracia’ es el sistema político por el que el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad la ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado, de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum; son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, el pueblo soberano elige tanto al jefe del poder Ejecutivo como al cuerpo responsable del poder Legislativo.

La esencia del sistema democrático supone la participación de la población en el nombramiento de sus representantes para el ejercicio de los poderes Ejecutivo y Legislativo, independientemente de que el Estado se rija por un régimen monárquico o republicano.

La democracia actúa en este ámbito societal y de estructura estatal. La democracia está incluida como forma y como contenido o “sustancia” de la participación popular, tanto en el imaginario popular como en las propuestas estatales o privadas.

Rojas Ortuste y Verdesoto Custode (1997: 129 y 130) definen la democracia como la participación convertida en un mecanismo eminentemente democrático que aseguraría que las necesidades de todos los sujetos del campo popular —*si hablamos de la participación popular*— llegaran a ser conocidas y por ello satisfechas. Se trataría de un mecanismo que en su interior y forma debe garantizar la expresión de lo diverso y facilitar el contenido. En consecuencia, forma y contenido son una misma cosa.

Las formas organizativas de la democracia pueden ser formas nuevas de participación o no, pero casi todas las concepciones buscan hacer “*real*” la democracia formal. El debate de los últimos años es recurrente en esta interrelación entre democracia y participación, especialmente referida a otro tema interesante que a su vez las incluye a ambas: el de la descentralización y su correlato con el poder local.

En este sentido, es necesario considerar dos aspectos:

- El significado que la democracia adquiere en la vida cotidiana de los sectores populares,
- La calidad de participación que se ve influida por los estilos, formas y sentidos de la representación con que se la ejerce.

La democracia nos conduce a procesos electorales dentro de los cuales la representación política se transforma en gobierno que

administra el Estado (poder Ejecutivo) y en legisladores (poder Legislativo/Congreso Nacional/senadores y diputados) que, al igual que otros países latinoamericanos, Bolivia fue buscando su consolidación fracturada por constantes golpes de Estado traducidos en gobiernos militares *de facto*. En este contexto, la actual democracia boliviana es el resultado del proceso de democratización iniciado con la recuperación de la democracia en 1982. Desde entonces el proceso democrático fue ininterrumpido, pero con debilidades por la polarización de la representación política, los gobiernos de pactos o coaliciones y otros factores de orden económico que llevaron a una democracia inestable y frágil como exponemos a continuación.

2. Procesos democráticos en Bolivia desde 1982

La recuperación de la frágil democracia en Bolivia se remonta a principios de la década de los ochenta, tras un período de frecuentes golpes de Estado, inestabilidad política y social. Entre 1984 y 1985 la inflación alcanzó una tasa anual acumulada del 24.000 %, acompañada de una aguda recesión y el cierre de las minas estatales bolivianas forzado por la caída del precio del estaño en el mercado internacional²²⁰. No obstante, tal situación experimentó un cambio súbito a partir de agosto de 1985, cuando el gobierno del Presidente Paz Estenssoro implantó la NPE [nueva política económica], cuyo principal instrumento fue el Decreto Supremo 21060, proyectada con el fin de reducir fundamentalmente la inflación y estabilizar la economía, implementando el libre mercado para el comercio exterior, la disminución de aranceles, la libre contratación de trabajadores, el congelamiento del gasto de la inversión pública, [...] y la transferencia de los ingresos por venta de hidrocarburos [...] hacia el

²²⁰ Los autores del libro *Macroeconomía en la economía global* (Sachs y Larraín 1993: 737), que fueron asesores económicos del Gobierno boliviano entre 1985 y 1989, sostienen que Bolivia fue el primer país de la región en presentar una hiperinflación y que fue el único caso de estabilización exitosa en ese período.

tesoro nacional [...] y se dieron los primeros síntomas de crecimiento económico” (Arze Aguirre en Campero y Toranzo 1999: 64 y 65).

Como consecuencia de estas medidas de liberalización económica, “desde 1985 se instituyó [en Bolivia], como en toda América Latina, un nuevo modelo neoliberal [...] de un costo social excesivamente drástico para los sectores más deprimidos del país.” (*Ibíd.*)

En consecuencia, los procesos democráticos en la década de los ochenta fueron críticos e inestables, acompañados de una inestabilidad económica, monetaria y alta inflación; una fuerte presencia sindical representada por la Central Obrera Boliviana (COB) que desestabilizaba a los gobiernos de turno, haciendo difícil la gobernanza.

Estos son los hechos más sobresalientes que marcaron la vida democrática e institucional que Bolivia soportó con una democracia que aún ahora persiste frágil y con resabios de esos períodos caóticos.

La permanente crisis política por la falta de políticas públicas claras y coherentes para afrontar procesos electorales fue el marco general que deslegitimó a la democracia y a los partidos políticos, que sólo a través de pactos y coaliciones pudieron acceder al gobierno y al poder. Desde las elecciones de 1985 hasta las del año 2002, todos los gobiernos fueron producto de pactos y coaliciones en el Congreso Nacional. Son estos procesos los que exponemos a continuación:

2.1 1982: el retorno de la democracia

Desde 1982, Bolivia viene experimentando un proceso de cambio en la búsqueda de democratización. Desde 1985²²¹, la llamada “democracia pactada” fue un sistema partidocrático basado en liderazgos caudillistas y élites políticas muy fuertes, que dio una relativa estabilidad económica y política al país hasta 1998, tendiente a mejorar los niveles de educación y salud de la población, en cuyo marco se dieron reformas legales e institucionales como la Capitalización y la Participación Popular. Por el contrario, el producto interno bruto (PIB) *per cápita* apenas creció; la pobreza apenas se redujo, la desigualdad económica y social se incrementaron, las instituciones continuaron patrimonializadas, la política mantuvo esquemas clientelares y prebendalistas, los partidos políticos tradicionales no fueron capaces de renovarse, las denuncias y escándalos de corrupción comprometieron a todos los partidos políticos. En suma, todo el sistema político, tan trabajosamente construido desde 1982, cayó en descrédito (Prats i Català 2005: 3).

A pesar de que la democracia boliviana ha mantenido una continuidad electoral ininterrumpida desde las elecciones de 1985, el Estado boliviano no ha logrado construir un aparato institucional eficiente, ni eliminar la corrupción pública, enfrentando diversos momentos de crisis y conflictos sociales y políticos a lo largo de todo el período de contracción del Estado democrático.

Diferentes gobiernos han introducido numerosas y muy importantes reformas políticas en todos los sectores de la institucionalidad con el objeto de modernizar el aparato estatal, hacerlo más eficiente y mejorar los procesos participativos, así como ampliando el espacio público a la toma de decisiones, todo ello para integrar a sectores de la

²²¹ La apertura de mercados y la libre contratación de empleados fue fruto del D.S. 21060, de Estabilización económica, de 31 agosto de 1985.

población que estaban marginados o ignorados en el proceso político. La Ley de Participación Popular²²² y la Ley de Descentralización Administrativa²²³, promulgadas en 1994, son claros ejemplos de estas reformas e intentos y, junto con la reforma del Código de Procedimiento Penal (CPP)²²⁴, han sido importantes avances en la reforma del Estado.

El trabajo de modernización del Estado en materia de reconocimiento de derechos ciudadanos y de derechos humanos ha sido intenso, pero desconocido para la población²²⁵. Instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, la Brigada de Defensa de la Mujer y la Familia, son algunas de las instituciones que en los últimos años han ido situándose en el espacio público, haciéndose más accesibles a la ciudadanía.

En este período, una parte considerable de las políticas gubernamentales han sido orientadas hacia la reestructuración y fortalecimiento de la economía boliviana, principalmente, a partir de las reformas del sistema tributario y aduanero con el objeto de luchar contra el contrabando, introduciendo incentivos a la exportación y la pequeña industria a través de programas destinados al desarrollo de las Pequeñas Y Medianas Empresas, más conocidas por PyMEs²²⁶.

²²² Ley 1551, *Ley de participación popular*, de 20 de abril de 1993.

²²³ Ley 1654, *Ley de descentralización administrativa*, de 28 de julio de 1995.

²²⁴ Ley 1970, *Código de procedimiento penal*, de 25 de mayo de 1999.

²²⁵ Congreso Nacional de Bolivia www.congreso.gov.bo/11_leyes/index.html

²²⁶ PyMEs, Pequeñas y Medianas Empresas. Se consideran pequeñas empresas aquellas que tienen menos de 20 trabajadores, y medianas las que tienen entre 20 y 500 empleados aunque, como es natural, esta definición es susceptible de variar en función de los distintos contextos económicos e históricos. Por ello, no existe una definición única de la empresa en función de su dimensión, sino que se utilizan diversos criterios diferenciadores del tamaño. Según el Banco Europeo de Inversiones (BEI), se consideran pequeñas y medianas empresas aquellas con menos de 500 trabajadores y con una participación máxima de un tercio del capital en manos de una empresa de grandes dimensiones. Por otra parte, siguiendo la definición adoptada por la cuarta directiva de sociedades de la Unión Europea (UE), se considera que una empresa es pequeña cuando cuenta con menos de 50

2.2 1985-2002: oportunismo e improvisación política

Este es el período que se encuentra marcado por una frágil democracia de pactos, coaliciones, inflación y devaluación de la moneda boliviana, corrupción y deslegitimación político partidaria, que condujo a una profunda crisis política, económica y social, los antecedentes son los siguientes:

2.2.1 La democracia de pactos

Luego de las elecciones anticipadas de 1985, según Toranzo (2006: 25), los partidos aprendieron la lección. Por un lado, que no se debe empantanar las elecciones presidenciales, ya que así se abría la posibilidad a golpes militares; por otro lado, que se precisaba mayoría parlamentaria para gobernar. En efecto, en 1985 se eligió Presidente a Víctor Paz Estenssoro del MNR, quien había obtenido el segundo lugar en la votación y, para llegar a la Presidencia, estableció un “pacto por la democracia” con Acción Democrática Nacionalista (ADN), para dotar de mayoría parlamentaria al nuevo régimen. Desde esa época se constituyó una constante “democracia pactada o gobiernos de coalición” entre los partidos políticos en Bolivia, modelo político que es parte nodal de la explicación de la frágil estabilidad política producida aproximadamente en dos décadas hasta llegar a las elecciones generales del año 2002 que llevo a la Presidencia al MNR, en coalición con el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR).

empleados, su activo neto no supera 1,2 millones de € y sus ventas no alcanzan los 5 millones. Las empresas medianas son aquellas que cuentan con una plantilla comprendida entre 50 y 250 empleados, tienen un activo neto comprendido entre 1,2 y los 2,7 millones de € y un volumen de ventas que oscila entre los 5 y los 10,7 millones. Finalmente, las descripciones anteriores no permiten establecer una definición precisa y categórica de lo que en realidad engloba el concepto de PyMEs.

En este período se dieron las siguientes elecciones:

- 1985, el primer lugar obtuvo ADN con 32,8 de los votos válidos, pero en el Congreso (Poder Legislativo) se apoyó al MNR que obtuvo el segundo lugar con un 30,4%, y el MIR el tercer lugar con un 10,2 %, conformaron un “pacto por la democracia” para llevar al MNR a la Presidencia (Mesa 2006: 562). Nótese que fue el MNR que obtuvo el segundo lugar, se alió con el tercer partido para desplazar en el Congreso Nacional a ADN que había obtenido el primer lugar con un 32,8 %.

- 1989, gobierno del MIR en coalición con ADN. El MIR, que obtuvo el tercer lugar en la votación, con un 21,8 %, y ADN el segundo lugar con un 25,2 %, conformaron el llamado “Acuerdo patriótico”, logrando llevar al MIR a la Presidencia (Mesa en Mesa, Gisbert y Mesa Gisbert 2006: 569). Al igual que la anterior elección, el segundo y tercer partido llegaron a un pacto para así desplazar en el Congreso Nacional al partido que había obtenido el primer lugar, el MNR con un 25,6 %.

- 1993, gobierno del MNR en coalición con Conciencia De Patria (CONDEPA) y Unidad Cívica Solidaridad (UCS). El MNR obtuvo el primer lugar con un 35,6 % (Mesa en Mesa, Gisbert y Mesa Gisbert 2006: 573), el segundo lugar correspondió a ADN con el 21,0 %, el tercer lugar a CONDEPA con el 14,3 % y el cuarto lugar UCS con el 13,8 %.

- 1997, gobierno de ADN, en coalición con el MIR, CONDEPA y la UCS. ADN obtuvo el primer lugar con un 22,3 % (Mesa en Mesa, Gisbert y Mesa Gisbert 2006: 585), segundo lugar el MNR con

18,2 %, tercer lugar CONDEPA con 17,2 %, cuarto lugar el MIR con 16,76 %, y quinto lugar la UCS con 16,11 %.

- 2002, gobierno del MNR, en coalición con NFR y el MIR. El MNR obtuvo el primer lugar con un 22,5 % (Mesa en Mesa, Gisbert y Mesa Gisbert 2006: 598), segundo lugar el MAS con 20,9 %, tercer lugar la NFR con 20,9 %, y el cuarto lugar el MIR con 16,3 %. La diferencia entre el MAS y la NFR fue de 721 votos, que en términos porcentuales no es significativo.

A lo largo de cinco gobiernos, en el período 1985-2002, el país vivió una relativa pero frágil estabilidad política. Ello fue producto de la lógica de los pactos. Quiérase o no, la política de pactos fue el elemento de necesidad en la política boliviana que facilitó la relación entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, ya que no indujo sólo a la concertación entre distintas líneas políticas —partidos—, sino que su resultado fue la relativa estabilidad política y un conjunto de reformas estatales e institucionales, logradas por medio de acuerdos y pactos para componer la bancada oficialista. Simultáneamente el problema gravitaba y la lógica del pacto y la formación de coaliciones que cayeron en una especie de premodernidad política, ya que los partidos usaron el pacto y las coaliciones como un medio para acceder al poder de manera clientelar y prebendal, llevando a la repartija de los cargos y las plazas de la administración del Estado entre los partidos políticos pactantes y el cuoteo de todo el aparato estatal.

2.2.2 Democracia patrimonialista y clientelismo político

El mismo Toranzo (2006: 29) sostiene que, a medida que avanzaron los años, la democracia pactada hizo entrar a Bolivia en una fase clásica de patrimonialismo estatal, cuya característica más

sobresaliente e insultante para la nueva democracia fue la corrupción política en el manejo del Estado. El fundamento del pacto dejó de ser la creación de un mecanismo para mantener la estabilidad política, pasó a convertirse en un mecanismo desembozado para el reparto prebendal de la administración pública²²⁷. Tanto los partidos tradicionales —MNR, MIR y ADN— como los partidos “neopopulistas” —CONDEPA, UCS y NFR— aplicaron un manejo descaradamente prebendalista del poder. Unos y otros abusaron del poder, a tal extremo que los repartos de la administración pública desembocaron en una alarmante falta de eficiencia del aparato público. Aquello que, por un lado fue positivo, ya que daba estabilidad a los regímenes democráticos y allanaba el paso para la creación de gobernabilidad instrumental, por otro lado se convertía en un elemento negativo, ya que esa gobernabilidad instrumental de las coaliciones de gobierno condujo fundamentalmente al incremento del clientelismo y la corrupción.

Ese modelo clientelar y prebendalista enraizado en el manejo del Estado llevaría con el tiempo a la ausencia de un buen gobierno y a la no vigencia del Estado de derecho, precipitando eventualmente una crisis de legitimidad del sistema político y la deshonor de los partidos políticos que desembocaría en una crisis de eficacia y eficiencia en el manejo de la administración pública. El carácter extremo e irrestricto del cuoteo partidario —que no sólo violaba la ética subyacente del sistema político, sino también los principios elementales del manejo del poder— unido a los excesos cometidos en el reparto de la administración pública como si se tratara de un botín dio lugar a una degradación de la misma y a la

²²⁷ El análisis de la democracia pactada tiende a centrarse excesivamente en el patrimonialismo y el clientelismo, sin ver otras aristas del proceso. Al considerar sólo los elementos negativos más salientes, se cae en una idea errónea, pues se descalifica el pacto en general, olvidando que el pacto y las concertaciones son consustanciales a la democracia. Una cosa distinta es el pacto que tiene como fundamento el clientelismo; ese tipo de pacto debe ser rechazado, pero no la idea general del pacto y la concertación.

consiguiente pérdida de toda capacidad para el cumplimiento de sus funciones, lo que terminaría por engendrar en la población un rechazo cada vez más violento hacia la administración del Estado, el sistema político y los partidos políticos.

Ese uso prebendalista del poder y la apropiación de la cosa pública deslegitimaron a los partidos, absolutamente a todos. La población no sólo dejó de creer en los partidos, sino que comenzó a rechazarlos — rechazo que salpicó al propio sistema político en su conjunto— y que asumió la forma de movilizaciones populares que en ocasiones alcanzaron a expresarse por medio de acciones violentas para enfrentarse contra esa democracia de pactos y coaliciones que poco a poco se fue tornando insostenible.

2.3 El nuevo milenio: movilizaciones sociales y deslegitimación de los partidos políticos

Hacia el año 2000, durante el gobierno democrático del exdictador Hugo Banzer Suárez²²⁸, quedaba claro que si bien el ajuste estructural iniciado en 1985 había logrado estabilizar la economía boliviana, no consiguió disminuir la pobreza, lo que condujo a un incremento notable de la brecha entre pobres y ricos. Por tanto, el modelo económico y político de 1985 comenzó a debilitarse y deslegitimarse cada vez más: ya no era suficiente la estabilidad económica, ya no bastaba el equilibrio de las variables macroeconómicas. Lo que se visibilizaba más y engendraba una indignación que provocaba movilizaciones sociales eran la desigualdad y la inequidad generadas en esos años de liberalismo, llevando a la formación y el fortalecimiento de los movimientos sociales.

²²⁸ Asumió su primer gobierno con un golpe de Estado militar en 1971, y gobernó Bolivia hasta 1978.

En el año 2000 comienzan las grandes movilizaciones sociales que terminarían por precipitar, hacia la mitad de la década, la caída de la era de la democracia pactada. En abril de ese año estalló la llamada “Guerra del Agua” (Vargas y Kruse 2000)²²⁹, y en septiembre las movilizaciones campesinas que permitieron visibilizar las “dos Bolivias”: la urbana y la rural, con profundas desigualdades en el reparto de la riqueza nacional. Fueron momentos decisivos en que los movimientos sociales recobraron una parte sustancial de su fuerza y de sus reivindicaciones, con mayor predisposición a la imposición que a la negociación y el diálogo, con claros elementos de agresividad como estrategia de expresión y presión política. Esas movilizaciones tienen como elemento común el ataque a un sistema político y a unos partidos políticos marcados por la corrupción, el rechazo al modelo de manejo de empresas como el suministro de agua con criterios de beneficio privado y no según criterios de proveedores de servicios públicos²³⁰, además de una llamada de atención sobre una desigualdad y una inequidad extremas. Desde esa época, son los movimientos sociales quienes hablan de los problemas del país, frente al silencio y la ausencia de ideas de todos los partidos políticos tradicionales. Las propuestas sobre la agenda nacional fueron lanzadas por los actores sociales, ante la falta de ideas y de iniciativa por parte de la representación política formal. Se percibía cada vez con mayor intensidad que el país se iba vaciando de representación partidaria.

²²⁹ Vargas y Kruse (2000) señalan: Se llamó “*guerra del agua*” al movimiento popular que en abril del 2000 inició una serie de protestas en las calles de Cochabamba exigiendo la renuncia de la compañía multinacional que se había adjudicado la administración del servicio de distribución de agua potable en la ciudad en un proceso fraudulento de licitación pública y que había incrementado los precios del servicio hasta en 200 %. Este movimiento popular se formó casi espontáneamente ante la represión violenta de las manifestaciones públicas por parte del gobierno y ganó reputación mundial como el movimiento “antiglobalizador” por excelencia.

²³⁰ La cuestión de la provisión de bienes públicos por empresas privadas será un tema que tendrá cada vez más importancia en el futuro. Las ONG del mundo intervinieron en Bolivia en la Guerra del Agua en el año 2000 y seguirán esos temas cada vez con mayor intensidad. Tras los sucesos de Cochabamba, entró en esa agenda de conflictos la empresa Aguas del Illimani en la ciudad de La Paz.

2.4 El año 2002: coalición gubernamental sin rumbo y movilizaciones sociales

En agosto de 2002 asume la Presidencia Gonzalo Sánchez de Lozada del MNR. La política boliviana de entonces se caracterizaba por una conflictividad creciente, reflejada principalmente por enfrentamientos violentos entre grupos de la sociedad civil y las fuerzas policiales y militares, registrándose en el período la mayor cantidad de manifestaciones políticas —marchas, paros y bloqueos— de la historia democrática reciente (USAID y LAPOP 2004: 13). El nuevo gobierno mantuvo que la crisis que vivía el país era económica y social, y que su superación se basaba en mejorar las políticas públicas, aunque la realidad les mostró lo siguiente:

- Que el sistema político vigente era incapaz de proporcionar soporte para sus discutibles políticas.
- Que la democratización había hecho emerger una nueva ideología y fenómeno político —el MAS y Evo Morales Ayma—, al que no quisieron reconocer como tal.
- Y que el país vivía una crisis política y social, sin cuya solución difícilmente no se encontraba con el desarrollo económico y social.

La historia boliviana registra dos eventos trascendentales que cambiarían radicalmente el rumbo de la política y de la democracia de ese país. El primero se dio en febrero de 2003²³¹ y el segundo en octubre de ese mismo año²³²; ambos son una clara manifestación de la profunda

²³¹ Este evento se lo conoce como “guerra por el impuestazo”, ya que el gobierno pretendía imponer un impuesto al salario.

²³² Se lo conoce como “Octubre negro”. Consistió en el alzamiento popular en las ciudades de El Alto y La Paz bajo la consigna de la defensa del gas, es decir el rechazo al proyecto de exportación de hidrocarburos.

crisis de legitimidad y eficiencia del sistema político como resultado de dos largos procesos paralelos:

- El fortalecimiento de los movimientos sociales.
- El debilitamiento del Estado y sus instituciones, expresado en la incapacidad del poder Ejecutivo.

A partir de esos eventos, Bolivia entró en otra etapa y en una sucesión vertiginosa de los acontecimientos con manifestaciones violentas de la sociedad civil.

El gobierno de Sánchez de Lozada estuvo marcado por la ineficiencia, la morosidad y la extrema politización en la toma de decisiones, ausencia de autoridad gubernamental y una evidente debilidad institucional (USAID y LAPOP 2004: 16). En febrero de 2003 la crisis institucional se manifestó de manera impredecible, llegando al amotinamiento de los efectivos de la Policía Nacional y el posterior enfrentamiento de efectivos policiales con las Fuerzas Armadas en las calles de la ciudad de La Paz²³³.

Los acontecimientos de febrero de 2003 y sus secuelas fueron una constante amenaza para el Ejecutivo hasta su colapso en medio de una crisis político-social que obligó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a renunciar en octubre de ese año. Lo sucedió el vicepresidente Carlos Mesa Gisbert.

²³³ La ciudad de La Paz es la sede del gobierno; allí se encuentran asentados los poderes Ejecutivo y Legislativo.

2.5 2003: un gobierno “sin partidos”

Desde octubre de 2003, el poder Ejecutivo quedó prácticamente sin los viejos partidos tradicionales, los neopopulistas corrieron la misma suerte del debilitamiento o desaparición; sólo existía el clamor de los movimientos sociales y del MAS, que sin ser un partido tradicional, era la fuerza política y social partidaria que iba amalgamando los descontentos de casi todos los sectores sociales. El MAS no tenía conceptos muy desarrollados, pero pudo aglutinar a amplios sectores descontentos y hastiados del sistema político clásico (Toranzo 2006: 16).

El 17 de octubre de 2003, el vicepresidente de la República, Carlos Mesa Gisbert asumió el Gobierno con el compromiso de eliminar la violencia estatal, luchar contra la corrupción, estabilizar al país y llevar adelante una Asamblea Constituyente que reformaría la Constitución. El nuevo presidente decidió avanzar trabajosamente mediante el diálogo y la conciliación. Esta actitud le permitió llegar a celebrar en julio de 2004 el referéndum sobre el gas y las elecciones locales, hecho que posibilitó un pacto con el Comité Cívico del departamento de Santa Cruz de la Sierra, mediante el cual dicho movimiento cívico social aceptaba el proceso constituyente a cambio de orientar el proceso autonómico en la futura Asamblea Constituyente; todo esto fue posible porque el gobierno de Mesa contó con el diálogo y apoyo del MAS como aliado estratégico, a lo que se sumaron diputados y senadores disidentes del MNR y del MIR, llegando a crear un grupo llamado “Partido del Pueblo”²³⁴ que tenía por objeto viabilizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El gobierno de Mesa y el MAS compartían una agenda política, cuyas dos piezas básicas eran la Ley de Hidrocarburos y la Asamblea

²³⁴ Este “partido del pueblo” fue sólo un nominativo, no fue un partido político reconocido por la CNE.

Constituyente. A través de la Ley debería garantizarse que Bolivia recibiera el 50 % (entre regalías e impuestos) de la renta del gas, en tanto que la Asamblea Constituyente debía garantizar una democracia más representativa y participativa. Proclamaban un Estado menos patrimonial y prebendalista, con una economía más dinámica y mejor integrada. Sin embargo, el gobierno “sin partido” se mostró sumamente débil y sin la fuerza ni el apoyo necesario para llevar adelante ni siquiera un programa mínimo.

El año 2004 fue un año en el cual se evidenció una profunda crisis entre el gobierno prácticamente inmovilizado y la sociedad civil movilizada, que bien podría definirse como “crisis político-social”. La crisis fundamentada en la incapacidad del gobierno para atender a todos los frentes y de resolver conflictos, quedaron sistemática e indefinidamente sobre la mesa de negociación, esta crisis fue resultante de:

- Una creciente irracionalidad y radicalidad de las demandas de los sectores sociales.
- Medidas de presión se multiplican diariamente.
- Un poder Ejecutivo sin apoyo del poder Legislativo²³⁵.
- Un país con profundas divisiones entre la sociedad política y la sociedad civil.

En 2005, la crisis política se profundizó y las manifestaciones sociales y públicas de insatisfacción se multiplicaron en diversas regiones del país. Los bloqueos y marchas fueron estrategias diarias de lucha

²³⁵ El gobierno de Carlos Mesa Gisbert se caracterizó por ser un gobierno sin capacidad de coordinación, alejado del poder Legislativo, al contrario de los gobiernos de pactos. Su gobierno fue constantemente criticado por los demás poderes del Estado. A su salida del gobierno el 9 de junio de 2005, fue denunciado públicamente por sus propios colaboradores y socios empresariales (Amalia Pando —Socia y Periodista de la Empresa de Televisión “Periodista Asociados de Televisión-PAT, Canal 39”)— por el mal uso y disposición de recursos del Estado, gastos reservados para seguridad del Estado, y el rotundo fracaso en la lucha contra la corrupción.

política en las calles. Frente a estos acontecimientos, el presidente Mesa amenazó en tres oportunidades con renunciar a la Presidencia, situación que puso en duda su capacidad de mando y conducción del Estado, proponiendo un llamado a elecciones para agosto del mismo año como única alternativa para salir de la crisis social y política, mismas que fracasaron por decisiones, acciones y discursos ambiguos del presidente Mesa.

El frágil gobierno de Mesa fue el resultado del accionar político de un régimen gubernamental sin partidos, traducido en un régimen que no tenía presencia parlamentaria, gobierno que obviamente debía acabar rápidamente su mandato, ya que su existencia se encontraba marcada por el rotundo fracaso en la lucha contra la corrupción, el constante enfrentamiento con el poder Legislativo, y la inestabilidad gubernamental al presentar tres renunciaciones a la Presidencia, que la sociedad civil no dudó en calificar de gobierno incapaz. Nos referimos a un gobierno que tenía en su contra, desde su inicio, la conspiración de los partidos políticos tradicionales, de esos que solamente tenían una presencia en el Congreso producto de una elección producida en 2002, pero que transitó a una elevada ilegitimidad que quedaba resaltada por la expulsión de los partidos del gobierno realizada en octubre de 2003, es el momento en que se expulsa a Sánchez de Lozada del gobierno. Si los representantes electos se quedaron en el Congreso Nacional, a pesar de su legitimidad ya que fueron elegidos por el voto universal del 2002, fue solamente por el hecho de que la población deseaba mantener un mínimo de institucionalidad democrática.

La renuncia de Mesa y las posteriores declinaciones a la sucesión presidencial hechas sucesivamente por los presidentes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados abrieron el espacio para que el 9 de junio de 2005 se produjera una sucesión constitucional, con la

asunción a la Presidencia del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé.

2.6 2005: un gobierno de transición, un administrador de justicia

Ante la profundización de la crisis política, el 9 de junio de 2005, entre conflictos, inestabilidad y amenazas de levantamientos armados, se reunió el Congreso Nacional para considerar la tercera renuncia del presidente Carlos Mesa Gisbert, misma que fue aceptada por consenso, se dio paso a la transmisión de mando de conformidad con el artículo 93 de la CPE (Ley 1615 de 06 de febrero de 1995) vigente hasta el 07 de febrero de 2009²³⁶, llegando así a ser posesionado como Presidente de la República de Bolivia el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé²³⁷.

Rodríguez Veltzé, como un Presidente de transición, tenía la misión de convocar a las elecciones generales y de prefectos, evento que debía realizarse el 4 de diciembre de 2005. No obstante, las objeciones sobre una nueva distribución de escaños²³⁸ presentadas por dirigentes del Comité Cívico de Santa Cruz de la Sierra y los recursos constitucionales presentados por diputados y senadores tenían por objeto lograr que los diputados y senadores electos en 2002 continuaran para cumplir los cinco años de legislatura previstos por la Constitución (2002-2007), y limitar de

²³⁶ CPE vigente hasta el 07 de febrero de 2009, artículo 93, inciso I. "En caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente, antes o después de su proclamación, lo reemplazará el Vicepresidente y, a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados o el de la Corte Suprema de Justicia".

²³⁷ Por razones de presiones sociales y crisis política, los presidentes de las cámaras de Senadores y de Diputados, Hormando Vaca Díez y Mario Cossío, respectivamente, se vieron forzados a renunciar a sus aspiraciones a la presidencia de la República.

²³⁸ El Comité Cívico de Santa Cruz, basado en los resultados del último Censo Nacional de 2001, exigió al Congreso Nacional la asignación de cuatro escaños adicionales con carácter previo a las elecciones generales.

esta manera la elección únicamente al presidente y vicepresidente de la República. Estos hechos fueron razones suficientes para aplazar la fecha establecida —4 de diciembre de 2005— y así llegar a las urnas el 18 de diciembre de 2005.

2.7 Las elecciones generales de 2005, 2009 y 2014: una revolución democrática

El período que va de las elecciones del 2005 hasta el presente marcó un cambio profundo en la vida democrática de Bolivia, llegando a darse resultados inesperados con la victoria del partido político MAS, liderada por el dirigente cocalero de origen indígena Evo Morales Ayma que obtuvo el 53,74 % de la votación válida (*La Razón* 2006); seguido en 2009 dentro de la nueva Constitución Política del Estado, el MAS nuevamente gana las elecciones con un 64,22 %, para finalmente en 2014 ganó con el 61,36 %, lo que implica no otra cosa que una revolución democrática continua por más de nueve años, operada mediante el sufragio universal, a través del uso de los mecanismos de la democracia representativa y no por medio de movilizaciones y violencia social, menos por pactos (coaliciones) en el Congreso Nacional. La alta votación obtenida por el MAS, con una aplastante victoria electoral, han inducido a plantear su asunción al gobierno como el inicio de otra época democrática en un nuevo ciclo popular en Bolivia.

La comunidad internacional reconoció la presencia de un presidente de origen indígena y la eliminación de las élites políticas con poder económico y social que gobernaban Bolivia hasta entonces. Todo esto requiere una reflexión profunda sobre esa victoria aplastante, no sólo desde el punto de vista de la coyuntura, sino entender cómo ella es producto de una acumulación de hechos históricos, es decir, importa rescatar los elementos de la historia que la hagan inteligible, para de ese

modo observar el proceso político y social boliviano de construcción de una nueva democracia. No sólo interesa conocer el peso de la historia en el desarrollo de este fenómeno contemporáneo, sino también es importante reparar en los elementos de contexto en la política de América Latina que facilitan y hacen más claro la presencia de un Presidente de origen indígena.

2.7.1 Presencia mestiza e indígena en la política boliviana

Bolivia experimentó una profunda revolución política y social²³⁹ encabezada por el MNR en 1952. Sus actores fueron trabajadores, sectores de la clase media urbana, intelectuales y sectores campesinos.

En los antecedentes de esa Revolución están las marcas del sindicalismo, con la participación de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) de tendencia socialista y de un vasto movimiento de sectores populares, cuya adscripción política más nítida no fue justamente el socialismo, sino una tendencia hacia las ideas del nacionalismo revolucionario teñidas con fuerte inclinación antiimperialista. El Estado nacionalista que fundó esa Revolución duró en su fase civil hasta 1964, momento en el que se produjo el golpe de Estado liderado por el general René Barrientos Ortuño²⁴⁰; en tanto que la fase militar del nacionalismo, pasando por varios gobiernos *de facto* militares, duró hasta 1978, luego de sufrir la dictadura del general Hugo Banzer Suárez²⁴¹ entre 1971 y 1978.

²³⁹ Luego de La Revolución mexicana, Bolivia hace una profunda revolución política y social en 1952, la cual marca al país con el sello de lo nacional-popular, con la presencia de los *plebeyos* en la política, con los signos del Estado empresario, el Estado benefactor y la presencia del populismo en la política.

²⁴⁰ El general René Barrientos fue el Jefe de la célula militar del MNR.

²⁴¹ En 1979 fundó el partido político ADN.

Entre 1978-1982, Bolivia vivió una profunda inestabilidad política y social, marcada por gobiernos *de facto* que tomaban el poder en forma violenta, seguidos por períodos democráticos efímeros hasta el retorno de la democracia en 1982.

Respecto a la presencia de los mestizos e indígenas, Toranzo (2006: 19) sostiene que la Bolivia producto de la Revolución de 1952, más que una nación indígena y campesina, era una república de múltiples mestizajes dominada por la población urbana²⁴², en la cual esos mestizos prestaban sus servicios domésticos en la pequeña empresa, en el pequeño comercio y en las grandes actividades económicas de la “burguesía chola”²⁴³. Su presencia en todos los sectores de la informalidad productiva y económica está ligada al aparato público y articulada en las élites políticas y económicas de las distintas regiones de Bolivia. Si algo caracteriza a la Bolivia contemporánea es la presencia de esos diversos mestizajes, aunque paradójicamente, las ciencias sociales, en especial la antropología, invisibilizan lo mestizo y tratan de destacar únicamente el componente indígena de la población²⁴⁴.

Esa revolución democrático representativa de 1952 tuvo como una de sus propuestas fundamentales la extensión de ciudadanía a todos los bolivianos y “la emancipación de los denominados indios, llamados también campesinos”²⁴⁵ por el proceso revolucionario. La paradoja de la

²⁴² Según el censo de población de 2001, la población urbana alcanzaba al 62,4 % del total, mientras que según el censo de población de 2012 alcanza al 67,3 %.

²⁴³ La burguesía chola es una clase social producto de las migraciones campesinas a la ciudad, produciéndose una mezcla social entre la clase indígena con la ciudadina pero adinerada.

²⁴⁴ El Censo de 2001, a partir del cual se postula que el 66 % de la población boliviana indígena, llega a esa cifra por una sencilla omisión, en la pregunta respecto de la autopercepción de los bolivianos, simplemente se omitió la categoría mestizo, razón por la cual se infla la magnitud de la población entendida sí misma como originaria. En cambio, ya en 1996 en el Informe del PNUD Sobre la Seguridad Humana en Bolivia, un 67 % de la población se autodefine como mestiza y boliviana.

²⁴⁵ El MNR y su proceso revolucionario comprendieron a los campesinos como otra clase social, en un proyecto político policlasista que los incorporaba. Para el MNR el

Revolución fue que en su fase civil (1952-1964) no construyó plenamente la ciudadanía, sólo edificó un régimen político prácticamente unipartidario encabezado por el MNR, durante el cual las distintas elecciones (1956, 1960 y 1964) evidenciaron que los campesinos votaban colectivamente a favor del partido que les había dado la tierra por medio de la reforma agraria²⁴⁶: el MNR. Ese voto colectivo era una suerte de agradecimiento por la entrega de la tierra. Luego pasó a la fase militar del nacionalismo revolucionario (1964-1978), cuando esos mismos campesinos se adscribían colectivamente al gobierno vigente y votaban por los militares, no por agradecimiento, sino por el temor a perder la tierra recibida. Quiere decirse que, en uno u otro caso, desde 1952 hasta 1985, durante el período de existencia del Estado producto de la Revolución de 1952, no se había creado plenamente la ciudadanía en Bolivia.

En 1997 la dirigencia sindical de grupos cocaleros e indígenas de la región del Chapare del departamento de Cochabamba, al mando cocalero Evo Morales Ayma (hoy presidente de la república), participó en las elecciones generales con el ya fundado partido político MAS, pero fue en 2002 cuando llegaron a obtener el segundo lugar en la votación general²⁴⁷. Asimismo, por primera vez el partido político Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) liderado por el dirigente indígena andino Felipe Quispe Huanca, obtuvo diputados. Esta es la presencia indígena que luego eclosionaría en 2005, dándole un rotundo triunfo al MAS.

problema del "indio" o, según ellos del campesino era la tierra; eran otros tiempos, eran épocas en que aún no se visibilizaban ni jerarquizaban los temas relativos a la cultura e identidad y, menos aún, se hacía referencia a territorio.

²⁴⁶ A un año de la Revolución, en agosto de 1953, el régimen revolucionario del MNR promulgó la Ley de Reforma Agraria.

²⁴⁷ El exembajador de Estados Unidos de América en Bolivia, Manuel Rocha, el 26 de junio de 2002, afirmó: "El electorado boliviano debe considerar las consecuencias de escoger líderes de alguna manera conectados con el narcotráfico y el terrorismo", refiriéndose al líder cocalero y candidato a la Presidencia Evo Morales Ayma. Esta afirmación, tuvo consecuencias sociales en el electorado boliviano, llegando a darle el segundo lugar en las elecciones generales de 2002. Ver: <http://www.narconews.com/tango1es.html>

2.7.2 Efectos de la presencia mestiza e indígena

En su estudio *Los rostros de la democracia: una mirada mestiza*, Toranzo (2006: 18) sostiene que la dinámica revolucionaria implicó un gran proceso de democratización social y económica, mostró la presencia de nuevos actores en la vida social y política, a la que algunos analistas políticos se referían como la conjura de los *k'estis* (Zavaleta 1967)²⁴⁸. Significó el fortalecimiento de las clases medias populares, de los sindicalismos obreros y campesinos, de suerte tal que marcó a Bolivia con el signo de lo nacional y popular, y la presencia de lo plebeyo en la política y en la economía²⁴⁹. A más de medio siglo de la Revolución de 1952 se puede hablar de la existencia de algunas clases medias populares que han ingresado a la actividad económica, incluida la actividad empresarial, mostrándose la presencia de lo *plebeyo* en la política y de la economía²⁵⁰. El producto social de esa Revolución fue la de crear amplios sectores urbanos y mestizos en el país, los mismos que son dominantes desde la perspectiva poblacional²⁵¹; su efecto económico consistió en democratizar algunas esferas de la economía, en especial en la pequeña producción, en el comercio y el transporte. En realidad, esa pequeña producción y la pequeña industria popular son las grandes

²⁴⁸ Véase también Zavaleta, René, 1964, "*La revolución boliviana y la cuestión del poder*", Dirección Nacional de Informaciones.

²⁴⁹ En un país que hizo una Revolución como la de 1952, en una nación que, quiérase o no, democratizó la política, es difícil sostener la tesis del *apartheid*. No obstante, lo que debe llamar la atención del análisis es por qué en un país que abrió las compuertas de la democratización de la política —y en parte las de la economía, en especial en el ámbito urbano— persiste una pobreza rural que alcanza a casi el 91 % de esa población.

²⁵⁰ Sobre el tema consúltese: *Informe temático sobre Desarrollo Humano: La economía más allá del gas*. PNUD, 2005. De hecho, en este texto se retrata a muchos actores que emergieron como consecuencia de la Revolución de 1952,

²⁵¹ El propio Evo Morales, más que indígena, y parecería un sacrilegio decirlo en una época de fuerte ideologización y sacralización de lo indígena, es ante todo campesino, pero, y esto es lo importante, marcado por muchos de los signos del mestizaje urbano. Pero, claro está, como buena parte de los bolivianos proviene de un pueblo originario, pero en su cotidianidad se construye como parte de los diversos mestizajes bolivianos.

generadoras de empleo privado en un país donde existe muy escasa tecnología industrial y carente de un modelo de desarrollo.

Desde las elecciones generales de 1997 se empezó a ver una presencia indígena, que se acentuó mucho más en las elecciones generales de 2002 hasta llegar a la victoria absoluta de 2005, con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas²⁵², la incorporación y participación de estos sectores sociales marginados en la nueva democracia fue cada vez más profunda que en esta época (2009), donde Bolivia cuenta con un Congreso Nacional y un poder Ejecutivo multiétnico con representación de diversos sectores de la sociedad civil, agricultores y mineros, destacándose un nivel cultural y educativo también diverso, observándose a representantes —senadores y diputados— con un nivel educativo y cultural medio, lo cual dificulta las relaciones interpartidarias para lograr consensos en proyectos de ley y planteamiento de políticas públicas.

2.7.3 Revolución democrática, gobierno indígena

Las elecciones de diciembre de 2005 llegaron a la escena política con una representación política profundamente debilitada. Toranzo (2006: 39) explica que el escenario electoral fue llenado, por un lado, por la agrupación ciudadana, Poder Democrático y Social (PODEMOS)²⁵³ de Jorge Quiroga Ramírez, quien insistió en ofrecer más de lo mismo: “ajuste estructural, política social asistencial y un discurso vacío sobre la familia”. Pero lo que la gente deseaba y esperaba era una renovación de la política y de los políticos, y PODEMOS insistió con las mismas caras de políticos

²⁵² Ley 2771, *Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas*, de 7 de julio de 2004.

²⁵³ PODEMOS es una suerte de federación de agrupaciones ciudadanas, con escaso nivel de homogeneidad política, sin historia ni lealtades comunes, así como sin apego a una idea compartida de país y con un liderazgo cuyo único capital político era la oposición contra el MAS y el rechazo de Evo Morales Ayma.

desgastados. Curiosamente, en su año como presidente de Bolivia, entre 2001 y 2002, Quiroga gobernó con independientes, se deshizo de muchos de los viejos políticos de su partido de entonces ADN, conducta que generó muchas expectativas para que él pueda dar signos de renovación de la política. Pero, a la hora de las elecciones de 2005, por un lado, pese a un pacto con su antiguo partido ADN, fundó su agrupación ciudadana PODEMOS, pero, por otro, desenterró a los viejos políticos, a los cuales la sociedad boliviana veía como el símbolo del clientelismo y de la corrupción. Las listas de candidatos tuvieron en primera fila a viejos políticos de ADN y políticos desgastados del MIR, entre los cuales figuraba el propio expresidente Jaime Paz Zamora²⁵⁴ como candidato a la prefectura de Tarija por PODEMOS. Este hecho, sumado a la larga vacación que se tomó luego de salir de la presidencia en agosto de 2002, su ausencia del país en 2003 en momentos difíciles de la crisis política, le fue alejando paulatinamente del voto de las clases bajas y medias. Quienes mantenían su intención de voto por él, lo hacían por temor a Evo Morales Ayma, pero no por lo que ofertaba PODEMOS, sino por lo que percibían como una inevitable revolución con inestabilidad y zozobra a la que daría lugar la presencia mestiza e indígena en el gobierno y la administración del aparato estatal.

El líder cocalero, candidato a presidencial por el MAS, Evo Morales Ayma, sin contar con un plan estratégico, capitalizó su partido político al aceptar entre su militancia a agrupaciones ciudadanas, asociadas formadas por exdirigentes de línea izquierdista, ex socialistas, gente allegada a las ONG, intelectuales, clases medias empobrecidas, dirigentes campesinos y otros sectores de la clase media cansados del viejo sistema político.

²⁵⁴ Jaime Paz Zamora fue Presidente entre 1989 y 1993.

La votación del 18 de diciembre de 2005 fue más una respuesta al viejo sistema político desgastado y marcado por la corrupción, el prebendalismo y el clientelismo político. Otros expresaron con su voto su rechazo a la desmesurada guerra sucia mediática de PODEMOS, Unidad Nacional (UN) y el MNR en contra del MAS durante el período electoral. A esto se suma dos sectores de clase media conservadora que votaron por el MAS. Un grupo planteaba lo que entendía como la solución al desastre democrático, postulaban que Evo Morales Ayma debía ganar el poder de una vez por todas, ya que el tiempo se encargaría de demostrar que no podría gobernar con eficacia. El otro grupo estaba conformado por clases medias atemorizadas, por grupos sociales que tenían en su retina las movilizaciones sociales de octubre de 2003 y que temían un empate electoral o el temor de una posible victoria pálida de PODEMOS que, obligado a las consabidas prácticas postelectorales —los pactos o coaliciones—, terminaría por ser derrocado por los movimientos sociales a través de la radicalidad expresada en movilizaciones y amenazas de toma de las principales ciudades del país, en especial la sede de gobierno, la ciudad de La Paz (Toranzo 2006: 41).

La victoria de Evo Morales Ayma y su sola presencia en el gobierno implicaron de por sí una democratización en la nueva política. Esto significa que nuevos actores sociales podrían administrar el poder, o sea un fenómeno clásico de inclusión política y social. Pero, al mismo tiempo, en experiencias históricas donde se han producido triunfos de mayoría absoluta, los detentadores de esas victorias han tendido al autoritarismo. Es necesario que en Bolivia, el presidente Morales y el MAS eviten reeditar esas malas experiencias. Por tanto, profundizar la democracia en esta nueva época significa un buen uso democrático del poder y la consideración de ideas y posiciones distintas a las del gobierno. Es conocido en toda Bolivia que en sindicatos, Iglesia, organizaciones originarias o cívicas, universidades, familia, clubes y otras

instituciones existe una cultura autoritaria, entonces, es cada vez más necesario impulsar códigos democráticos y éticos, respeto por lo diferente, convivencia democrática y no persecución de quienes tengan ideas diferentes. Ese es el reto más importante, aún para quienes ejercen el poder, para que lo administren de manera democrática.

La llegada de Morales y su partido el MAS al gobierno implicaba el reto de eliminar la vieja forma de hacer política, manteniendo el compromiso de Morales de erradicar la corrupción, jerarquizar la justicia, incentivar el desarrollo humano, social y económico, enfrentar cambios profundos en la política hidrocarburífera y minera, dar más a los desposeídos, generar empleo para todas las clases sociales.

Como muestra de estos cambios comprometidos, el presidente Morales tiene conformado un Ejecutivo integrado por dirigentes campesinos y representantes de ONG que trabajaron en las regiones campesinas —principalmente cocaleras—, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, las sucesivas ministras de Justicia, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Obras Públicas, entre otros, donde muchos representantes campesinos, sindicales y agricultores cocaleros fueron posesionados como viceministros, directores y otros cargos jerárquicos de la administración del Estado en los nueve años de Administración continua del MAS desde el 22 de enero de 2006 cuando fue posesionado por primera vez el presidente Evo Morales Ayma. Es necesario destacar la crítica generalizada por la improvisación y a veces falta de preparación de algunas de las autoridades que ocuparon estos cargos, sin dejar de lado la baja formación académica que a la fecha tratan de superar, pero el Presidente se ve presionado a satisfacer las demandas de los sectores agrarios y campesinos por cargos en el poder Ejecutivo y de candidatos para el poder Legislativo.

Capítulo VII

Evolución del sistema de financiamiento de los partidos políticos en Bolivia

“La política y el dinero no pueden mantenerse alejados la una de la otra”

Jorge Malem Seña (2002)
Profesor de Derecho argentino

En este capítulo describiremos la evolución del sistema de financiamiento de partidos políticos en Bolivia a partir de 1997 —con la introducción de la figura del financiamiento público en la legislación electoral, y las modificaciones de las leyes electorales en 1999— hasta el año 2008, cuando se elimina el financiamiento público en este país. Se ha dicho, acertadamente, que durante ese período, “Sobresaltada, rica en peripecias y corta fue la historia del financiamiento público a los partidos políticos” (Romero Ballivián en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco 2011: 13), entendiendo que el financiamiento de los partidos políticos es sumamente importante en el momento de su participación en los procesos electorales para hacer conocer sus ofertas electorales y sus programas de gobierno, así como para promocionar la imagen de los candidatos y de la propia organización política, lo que acarrea enormes —y a menudo incontrolables— gastos.

Los partidos políticos contaban por una parte con el financiamiento proveniente del Estado en calidad de financiamiento público, y por otra

con el financiamiento privado, que resulta el más preocupante por sus orígenes que desde siempre fueron cuestionados por la sociedad debido a la débil fiscalización por parte de los órganos electorales, así como por una rendición de cuentas insuficiente, además de declaraciones y registros contables poco rigurosos que no reflejan la verdadera magnitud de estos fondos en la contabilidad de los partidos políticos, siempre ávidos de obtener financiamiento y que movilizan grandes sumas de dinero.

Salvo en el caso del financiamiento público, los partidos políticos tienden por lo general a no registrar contablemente todos sus ingresos (especialmente los de origen privado) ni sus egresos o gastos, lo que proyecta una sombra de duda y ambigüedad sobre los fondos privados, que podrían provenir de actividades ilícitas, dada la magnitud de los gastos que demanda el *marketing* político. En términos generales, el financiamiento privado puede provenir de diversas fuentes: recursos propios de los aportes obligatorios de candidatos, cuotas de miembros o militantes del partido y actividades propias del partido político generadoras de ingresos, donaciones anónimas, contribuciones de militantes en cargos públicos (tanto designados como electos), el uso indebido de bienes y recursos del Estado durante las campañas electorales y —lo más peligroso— el dinero originado en actividades ilegales (principalmente el narcotráfico).

Aplicaremos al caso boliviano los enfoques teóricos descritos, tomando las experiencias históricas que fueron hechas públicas en los diferentes períodos y los acontecimientos que pusieron en duda la legalidad del origen de los recursos privados y que plantean una seria amenaza para la incipiente democracia boliviana. Por esta razón, los sucesivos Gobiernos propusieron nuevas normas legales con el objetivo

de transparentar el financiamiento de los partidos políticos y para alejarlos de eventuales relaciones ilícitas que podrían convertirse en escándalos.

La evolución de la normativa del financiamiento de los partidos políticos en Bolivia presenta cuatro períodos:

i. las normas legales de 1997 (Ley 1779 de reforma y complementación al régimen electoral, de 19 de marzo de 1997), cuando se introdujo e implementó por primera vez el financiamiento público directo que se hizo efectivo a partir de las elecciones de 1997;

ii. la Ley 1983 de 25 de junio de 1999 (Ley de Partidos Políticos) que establecía el financiamiento público directo para las elecciones de 2002, y el financiamiento público indirecto²⁵⁵ para las elecciones de 2005;

iii. la Ley 3925 de 21 de agosto de 2008, que disponía la “eliminación del financiamiento estatal a partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas” que había sido introducida por la Ley 1983 de 1999. Con esta disposición, en el marco de la nueva CPE de febrero de 2009, Bolivia celebró elecciones generales en diciembre de 2009, las que fueron financiadas únicamente con recursos privados que los partidos políticos generaron; y

iv. la Ley 026 del Régimen Electoral de junio de 2010 supone una nueva norma que reglamenta la participación democrática y que engloba, en materia específica, las regulaciones al financiamiento privado, otorgando atribuciones específicas al Órgano Electoral Plurinacional para tal efecto.

²⁵⁵ Para las elecciones generales de 2005, el Estado a través de la CNE financió indirectamente los procesos de propaganda política, para este cometido aprobó la Resolución N° 176/2005 de 29 de septiembre de 2005, cuyo objetivo fue la “Contratación de propaganda electoral y difusión de propuestas y programas de gobierno en beneficio de las organizaciones políticas”.

1. El sistema de financiamiento a los partidos políticos en Bolivia

En las elecciones celebradas durante el período 1982-1992, los partidos políticos sólo contaban con financiamiento privado, y estaban a merced de las aportaciones de los candidatos y de los militantes, además de las contribuciones privadas. Por otra parte, la corrupción política involucraba casi inevitablemente al partido en función de gobierno, ya que se encargaba de financiar sus campañas políticas con recursos monetarios, materiales y humanos extraídos del aparato estatal y de empresas estatales, entre los que podemos destacar la partida de “Gastos Reservados para la Seguridad del Estado”.

Asimismo, la presunción de que el dinero del narcotráfico se había infiltrado en las campañas electorales de los grandes partidos tradicionales —MNR, MIR y ADN— dio lugar a escándalos públicos, puesto que el “financiamiento privado de los partidos políticos fue observado siempre con desconfianza por la opinión pública”, a juicio de ciertas publicaciones como Fundación Milenio y FES-ILDIS (1995).

Como cuestión pública relevante, el problema del financiamiento de los partidos se remonta al momento mismo de la recuperación de la democracia boliviana en octubre de 1982, con mayor énfasis en la década de los años noventa. Constituyó un aspecto fundamental del debate sobre la necesidad de establecer normas y reglas claras para someter las estructuras y las prácticas de los partidos políticos a los preceptos constitucionales mediante una ley específica de partidos políticos.

Un primer proyecto de ley de partidos políticos, que contemplaba la financiación pública de los mismos, fue presentado por ADN a la Cámara de Senadores. Dicha ley fue aprobada por esta instancia legislativa en

1983, pero no pasó a consideración de la Cámara de Diputados por la crisis económica y política que vivía el país en ese entonces. En julio de 1992, los partidos políticos con representación parlamentaria lograron un gran avance al definir una estrategia de modernización del Estado y concertar el Acuerdo Nacional para la Reforma y Modernización del Estado. Un elemento substancial del acuerdo fue, precisamente, impulsar una Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, esta iniciativa quedó suspendida por la resistencia de los propios partidos a modernizarse y a someter sus estructuras y prácticas a un marco legal específico (para mayor amplitud, véase Mayorga, en Del Castillo y Zovatto 1995).

1.1 El régimen electoral de 1997 y 1999

El Código Electoral de marzo de 1997 se basaba en un proyecto de ley consensuado en una comisión parlamentaria multipartidaria que fue presentado al Congreso Nacional en octubre de 1995. Esta reforma fue promulgada por la Ley 1779 de Reforma y Complementación del Régimen Electoral en marzo de 1997, que incluía en los artículos 252 a 255 preceptos referentes al financiamiento de los partidos, normativa que fue reglamentada por el Decreto Supremo 24556 de 7 de abril de 1997. Dicha reforma constituyó el antecedente para la Ley 1983 de Partidos Políticos de 25 de junio de 1999, con la que finalmente Bolivia incorporaba este asunto en una ley específica que establecía reglas para el financiamiento de los partidos.

La CPE (Ley 1615 de 06 de febrero de 1995) vigente hasta el 07 de febrero de 2009 reconocía en su artículo 222²⁵⁶ el derecho de los

²⁵⁶ Constitución Política del Estado (Ley 1615 de 06 de febrero de 1995) vigente hasta el 07 de febrero de 2009
Artículo 222. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, con arreglo a la presente Constitución y las Leyes.

ciudadanos a organizarse en partidos políticos. Por su parte, el artículo 223²⁵⁷ del mismo cuerpo legal atribuía a los partidos políticos un papel fundamental en el sistema democrático, al determinar que la representación popular se ejercía exclusivamente por medio de los partidos políticos. El artículo 224²⁵⁸ enunciaba que estos pueden ejercer sus derechos para participar en cualquier tipo de elecciones²⁵⁹. Asimismo, en 2005 se celebró la primera elección de prefectos [gobernadores] departamentales por voto universal, en aplicación de la Ley 3015 de Autorización a la CNE para las Elecciones de Prefectos Departamentales por Voto Universal (abril de 2005), regulada por el Decreto Supremo 28077 de Convocatoria a Elección de Prefectos (abril de 2005). Al respecto se presentaron dificultades de interpretación legal, que fueron resueltas finalmente con la Ley 3090²⁶⁰ Interpretativa del Artículo 109 de la CPE (julio de 2005), para cuyo efecto se dictó en julio de 2005 el Decreto Supremo 28229²⁶¹ de Convocatoria a Elecciones Prefecturales. Estas disposiciones legales allanaron el camino para las elecciones de

²⁵⁷ Id anterior

Artículo 223. I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público. II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidas por esta Constitución. III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral. IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos a control fiscal.

²⁵⁸ Id anterior

Artículo 224. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los pueblos indígenas, podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

²⁵⁹ Elecciones Generales, Elecciones Municipales y/o Elecciones para Constituyentes, y con arreglo a la Ley 3015 y a la Ley 3090 la elección de Prefectos.

²⁶⁰ Ley 3090, artículo único. (Elecciones de Prefectos por voto). Se interpreta el Artículo 109, de la CPE, estableciéndose que la designación presidencial de los Prefectos de Departamento se realizará precedida de un proceso de elección por voto universal y directo por simple mayoría. En este caso, los Prefectos cumplirán períodos de gestión de cinco años coincidentes con las elecciones municipales.

²⁶¹ Decreto Supremo 28229, artículo único.- I. Se modifica la fecha de convocatoria para el proceso de selección de Prefectos(as) Departamentales establecida en el Decreto Supremo. 28077 de 8 de abril de 2005, debiendo realizarse dicho proceso, simultáneamente y en la misma fecha de las elecciones generales previstas para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.

prefectos por voto universal en los nueve departamentos de Bolivia, cuya celebración coincidió con las elecciones generales de diciembre de 2005.

Es evidente que esta cuestión tan esencial para la institucionalización del sistema democrático estaba inscrita en el contexto más amplio de las reformas al sistema político boliviano, uno de cuyos ejes debía ser una ley de partidos políticos para promover la democratización de los partidos con la elección interna obligatoria de candidatos a todos los cargos importantes y el manejo de las estructuras partidarias. Como resultado, la nueva ley establecía estrechos nexos entre la democratización interna de los partidos políticos y su financiamiento, cuando al definirse el requisito institucional de la democratización interna, se crearon las condiciones legales para que los miembros de los partidos pudieran ejercer el debido control sobre el origen y la utilización del financiamiento público y privado.

En la Tabla 4 sistematizamos la información relevante de la Ley de Partidos Políticos de 1999, exponiendo los puntos más importantes referidos al financiamiento de los partidos.

Tabla 4

Normativa para el financiamiento de partidos políticos en Bolivia (1999)

	FINANCIAMIENTO		
	PÚBLICO		PRIVADO
	Años electorales	Años no electorales	
Origen de los recursos	Para elecciones generales, prefecturales y municipales el 1,25/1000	En años no electorales el 0,5/1000 para educación y difusión de documentos político - partidarios	Contribuciones y donaciones de sus afiliados. Autofinanciamiento que generan mediante actividades lícitas
Restricciones	Solo recibirán financiamiento público los partidos políticos que hayan obtenido el 3% o más en las elecciones generales, prefecturales o municipales inmediatas pasadas		No podrán recibir aportes de gobiernos o entidades estatales extranjeras, salvo la asistencia técnica para capacitación, de ONG's, recursos de procedencia ilícita, de anónimos
Desembolsos	El total del monto, en una sola vez, 60 días antes de la fecha de las elecciones, y administrado por la CNE		No especifica procedimiento
Alianzas	Acuerdo previo y expreso entre los partidos participantes antes del financiamiento		
Fiscalización	El punto II del Artículo 55 de la Ley 1983 determina específicamente su alcance al uso de recursos público		El punto I del Artículo 55 de la Ley 1983 se entendería que en general alcanza al financiamiento de origen privado
Plan anual y presupuesto	No especifica	Solo para el financiamiento público	No especifica
Administración de los recursos	Aportes, donaciones y/o contribuciones solo por órganos designados de acuerdo a estatuto de cada partido político		
Estados financieros auditados	Anualmente, no especifica fechas límites		No especifica
Rendición de cuentas	A 120 días computables desde la fecha de la elección	No especifica	No especifica

Fuente: Elaboración propia.

La Ley de Partidos Políticos de 1999, no contemplaba la asistencia técnica para capacitación, aportes de ONG, y menos medidas sobre recursos de procedencia ilícita y aportes de anónimos

1.1.1 Regulaciones sobre la rendición de cuentas (1997-1999)

Cuando en 1997 se introdujo el financiamiento público a los partidos, que posteriormente se modificaría para alcanzar mayor madurez con las reformas de la legislación electoral de 1999, la fiscalización era ejercida por la Corte Nacional Electoral (CNE). El artículo 55 de la Ley de Partidos Políticos de 1999 concedía amplias competencias a la CNE para supervisar la administración del patrimonio de los partidos. En este sentido, la CNE podía requerir información sobre los recursos recibidos por los partidos y sobre el uso que éstos daban a los recursos públicos, solicitando la presentación de estados financieros actualizados, así como de estados financieros anuales (en años no electorales y en años electorales). Además, la CNE podía recurrir a la Contraloría General de la República (CGR) o contratar auditores externos a fin de obtener una evaluación independiente de los sistemas de administración y control interno de los partidos.

Por otra parte, el artículo 62 de la ley mencionada obligaba a los partidos políticos que se hubieran beneficiado de financiamiento público a presentar ante la CNE una “rendición de cuentas documentada”. Para realizar estas actividades de fiscalización, la CNE aprobó en 2000 y en 2002 dos reglamentos de fiscalización, uno para años no electorales²⁶² y otro para años electorales²⁶³, que definían las responsabilidades y condiciones para la programación de operaciones, la organización administrativa, la preparación de estados financieros y la presentación de rendición de cuentas²⁶⁴.

²⁶² CNE, Res. 294/2000 de 28 de noviembre de 2000.

²⁶³ CNE, Res. 085/2002 de 26 de abril de 2002.

²⁶⁴ Para las elecciones generales de 1997, la Ley entonces vigente estableció que todo aporte destinado al financiamiento de las campañas electorales debía estar registrado en un libro de "*Ingresos y Contribuciones*", mientras que los gastos e inversiones realizados durante la campaña electoral debían estar consignados en un libro de "*Gastos e Inversiones*". Esta reglamentación disponía que los partidos identifiquen a

Como consecuencia del cambio en la política de financiamiento público de los partidos —que en las elecciones de 1997 y 2002 había sido administrado directamente por los partidos políticos en calidad de financiamiento público directo—, en las elecciones de 2005 pasó a ser administrado por la CNE como financiamiento público indirecto exclusivamente para propaganda electoral. El órgano electoral aprobó en 2005 un instrumento de fiscalización para el financiamiento público denominado Reglamento para la Administración de Financiamiento Estatal para Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas²⁶⁵, que concedía a la CNE la facultad exclusiva para la administración de estos recursos. De esta manera se pasó de un financiamiento público directo a un financiamiento público indirecto.

La regulación sobre el financiamiento público planteaba dificultades en la aplicación de las normas, al extremo de que la CNE se enfrentase con el problema institucional de cómo poner en vigencia este régimen, dado que los partidos políticos, siguiendo una costumbre bien arraigada, buscaron formas y resquicios para vulnerar la ley, lo cual originó tensiones entre los partidos y la CNE.

Así, las experiencias pasadas han demostrado, sobre todo, que el objetivo del financiamiento público a los partidos —controlar a los partidos de modo que sus fuentes de ingresos sean tan transparentes como sea posible— no se cumplió plenamente. A pesar de contar con amplias competencias legales (artículo 55 de la Ley de 1999), la razón fundamental es que la CNE carecía de mecanismos institucionales para

los contribuyentes, así como el origen de las donaciones, diferenciando entre militantes, simpatizantes y otros donantes. Disponía también que los propios partidos, de acuerdo a sus estatutos, gestionaran la administración de los aportes obtenidos en las campañas electorales u otras actividades.

²⁶⁵ CNE, Res. 156/2005 de 19 de septiembre de 2005.

fiscalizar los aportes privados, no pudiendo exigir el cumplimiento del artículo 55 de la Ley de Partidos Políticos que obligaba a la CNE a fiscalizar el patrimonio partidario, incluyendo los recursos recibidos, ya sea de fuentes privadas o estatales²⁶⁶. Tampoco contó con mecanismos para identificar con exactitud las fuentes de financiamiento privado a fin de detectar fondos de origen extranjero, donaciones, contribuyentes encubiertos o para revelar la identidad de intermediarios de fondos ilícitos o anónimos. Por tanto, no se pudo establecer la veracidad y exactitud de la información aportada por los partidos acerca del origen de las contribuciones privadas con las cuales habían cubierto las grandes diferencias entre el financiamiento público y los gastos de la campaña electoral, dejando este espacio al financiamiento con fuentes privadas que fueron y son objeto de cuestionamiento permanente por su dudosa procedencia vinculada a actividades ilícitas como la corrupción y el narcotráfico.

El régimen sancionatorio contemplado en la Ley de Partidos Políticos de 1999 preveía mecanismos para sancionar a los partidos que no cumplieran con la rendición de cuentas. En efecto, el artículo 62 establecía una multa equivalente al 1 % del financiamiento público obtenido, en caso de que el partido político no presentara la rendición de cuentas respectiva. En el caso de infracciones graves, como las previstas en los artículos 69 y 70 —incumplimiento de la obligación de presentar los estados financieros o la falta de rendición de cuentas—, la CNE estaba facultada para aplicar sanciones como la suspensión del financiamiento público y anular el derecho del partido a participar en las próximas elecciones²⁶⁷.

²⁶⁶ Entrevista a la Dirección de Fiscalización de partidos políticos de la CNE, Lunes 21 de mayo de 2007.

²⁶⁷ Un ejemplo indiscutible de incumplimiento a las normas legales de rendición de cuentas se presentó en las elecciones del 2005, el candidato por el partido político de Unidad Nacional (UN) declaró que su aporte personal fue de \$us 2.000.000.- (€ 1.538.462.-), que lo hizo público y expuso en la página Web de UN www.unidad-

1.2 La reforma electoral de 2008: eliminación del financiamiento público a los partidos

A través de la Ley 3925 de 21 de agosto de 2008 se eliminó el financiamiento estatal (público) a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, que se vieron obligados a cubrir los gastos electorales de los comicios de diciembre de 2009 únicamente con el financiamiento privado.

La base para la eliminación del financiamiento estatal fueron las políticas públicas sociales que el Gobierno del MAS impulsó con el objeto de dar fin a la tan cuestionada y rechazada financiación pública estatal a los partidos políticos, ya que la ciudadanía demandaba transparencia y rendición de cuentas. Con esta ley, los recursos financieros que el Estado otorgaba a los partidos políticos pasarían al Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad, creado para canalizar dichos fondos en favor de los discapacitados, destinando anualmente Bs. 40.000.000 (unos 4.000.000 €).

Estrictamente hablando, el financiamiento de los partidos políticos quedó limitado exclusivamente al financiamiento privado, que en la década de los años noventa fue cuestionado por la población por la inexistencia de regulación y fiscalización del Estado a los recursos de origen privado que financiaban a los partidos políticos, pero lo más

nacional.com. En la práctica infringió lo previsto por el artículo 51, inciso III (Restricción de aportes) que establece que *“ninguna donación, contribución o aporte podrá exceder el 10 % del Presupuesto anual del Partido Político”*, artículo 61 (Estados Financieros) y artículo 62 (Rendición de cuentas documentado) de la Ley de Partidos Políticos de 1999, al exceder el 10 % del presupuesto anual de la organización política. El presupuesto de ingresos de UN fue de \$us 1.653.163.- (€ 1.271.664.-) y los gastos \$us 2.600.715.- (€ 2.000.550.-); en consecuencia el aporte del candidato fue superior al 10 %, además que no fue registrado en la contabilidad. Sobre este caso particular la CNE no asumió ninguna acción.

cuestionable fueron las relaciones de los partidos políticos con el financiamiento irregular proveniente del narcotráfico y de la corrupción pública y política, que dieron paso a que en 1997 se introdujera la figura del financiamiento público en la Ley 1779.

Con estas reformas de 2008 (eliminación del financiamiento público), Bolivia retorna a la situación anterior a 1997, promoviendo abiertamente el financiamiento privado que en diferentes épocas y elecciones fue tema de debates, cuestionamientos y escándalos públicos que “en Bolivia, como en otros países de la región, la credibilidad en los partidos es muy baja; hay una desconfianza y hay un nivel de rechazo porque esos recursos públicos se deberían usar en educación, salud e infraestructura” (Zovatto, *La Razón*, 05/08/12).

Eliminar el financiamiento público no es recomendable porque para configurar un buen sistema de organizaciones políticas promoviendo democracia interna partidaria es necesario invertir parte de los recursos públicos en el financiamiento de las organizaciones políticas para el fortalecimiento, democratización interna e institucionalización de estas organizaciones.

1.3 La reforma legal electoral de 2010

Las reformas a las leyes electorales son parte de la modernización del Estado tras la promulgación de la nueva CPE de febrero de 2009, constituyéndose en una prioridad del Gobierno en vista de la proximidad de las elecciones generales convocadas para diciembre de 2009, las primeras del nuevo Estado Plurinacional de Bolivia, que se celebrarían sobre la base de las leyes electorales de 1999, aplicando la Ley de

Partidos Políticos (Ley 1983) y el Código Electoral (Ley 1984)²⁶⁸. En materia de financiamiento de partidos políticos, se aplicó la Ley 3925 de agosto de 2008; en consecuencia, las elecciones de 2009 se realizaron sólo con financiamiento privado, lo que también dio lugar a escándalos públicos.

1.3.1 Fundamentos para la reforma electoral de 2010

La relación histórica boliviana para las reformas al régimen electoral está en que “el Estado, la sociedad y la democracia boliviana, de alta intensidad, ya no son lo que eran. Y el régimen electoral tampoco. Luego de un complejo y prolongado proceso constituyente y con la inédita aprobación en referéndum nacional (enero de 2009) de una nueva Constitución Política del Estado, asistimos en Bolivia a un nuevo ciclo de transformaciones estructurales profundas” (Exeni en Fundación Konrad Adenauer Stiftung 2009: 299).

Lo complejo y difícil se presentó cuando en septiembre y octubre de 2008 el proyecto de la nueva CPE se estancó en la Asamblea Constituyente, llegando a cambiar la sede de debates de la ciudad de Sucre a la ciudad de Oruro, donde los militantes de las bases políticas del MAS procedieron a asediar el hemiciclo donde debatían, amenazando con reacciones violentas si los partidos de oposición no aprobaban el nuevo texto constitucional; así fue en efecto: la presión política logró su aprobación.

²⁶⁸ La evolución normativa dentro del proceso de cambio que viene atravesando Bolivia está dada por:

- Nueva Constitución Política del Estado de 7 de febrero de 2009.
- Elecciones generales el 5 de diciembre de 2009, sobre la base de normas electorales de 1999.
- Nuevas normas electorales: Ley del Órgano Electoral (Ley 018) de 16 de junio de 2010, y Ley del Régimen Electoral (Ley 026) de 30 de junio de 2010.

Un intento de experimento para plantear reformas al régimen electoral se observó en las elecciones de diciembre de 2009 “del modo tenso e incierto, pero finalmente concertado, en que puede desarrollarse este recorrido es la Ley N° 4021: Régimen Electoral Transitorio” (Exeni en Fundación Konrad Adenauer Stiftung 2009: 312). Por una parte, hacía apenas unos meses que la nueva CPE estaba en vigencia y por otra, el gobierno se encontraba en pleno proceso de transformación de la CNE en ÓEP y su adecuación como un “cuarto poder del Estado”, reconocido por la nueva constitución (CPE 2009, artículo 12, inciso i). Finalmente las elecciones del 2009 fueron un experimento para concluir con la promulgación de las leyes de junio 2010 que reforman en pleno el régimen electoral y la participación de las organizaciones políticas. En materia de financiamiento de organizaciones políticas, la nueva ley no incluía el financiamiento público y el financiamiento privado de partidos deja su regulación al órgano electoral.

1.3.2 La nueva legislación electoral de 2010

Con la nueva CPE de febrero de 2009, Bolivia da paso a una nueva era en el régimen electoral, que será puesta en práctica en las elecciones a partir de 2010. Continuando con la modernización del Estado y las reformas legales, el Gobierno boliviano aprueba en junio de 2010 nuevas leyes que regirán las elecciones futuras: en primer lugar la Ley del Órgano Electoral (Ley 018), que reemplaza al Código Electoral de 1999, y en segundo lugar la Ley del Régimen Electoral (Ley 026), que sustituye a la Ley de Partidos Políticos de 1999 y a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004. Estas nuevas normas legales presentan un Estado más regulador y tendente a ejercer una mayor fiscalización sobre los partidos políticos.

En la cuestión específica del financiamiento de partidos, la Ley del Órgano Electoral (Ley 018) incluye las siguientes disposiciones:

i. Otorga al ÓEP (antes CNE) las atribuciones suficientes para regular y fiscalizar el financiamiento de organizaciones políticas, que en definitiva se convierte en “financiamiento privado”, a fin de garantizar la rendición de cuentas documentada de las fuentes de financiamiento y el uso de esos recursos para propaganda electoral en años electorales (artículo 24, incisos 18 y 19).

ii. Crea el ÓEP (artículo 3), compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio, y los Notarios Electorales, otorgándole atribuciones fiscalizadoras sobre las fuentes de financiamiento privado de las organizaciones políticas (artículo 24, incisos 18 y 19).

iii. Crea la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) (artículo 85), que cuenta con atribuciones para regular, fiscalizar el patrimonio, el origen y el manejo de los recursos económicos de las organizaciones políticas y el financiamiento de la propaganda electoral, para efectos de transparencia y rendición de cuentas documentada, en coordinación con la CGE (artículo 85, inciso I).

Por su parte, la Ley del Régimen Electoral (Ley 026) presenta las siguientes disposiciones:

i. La prohibición del financiamiento político (privado) de funcionarios del Estado; y la utilización de bienes, recursos y servicios del Estado (artículos 125 y 126).

ii. La promoción de transparencia, incluyendo a la sociedad civil para que participe directamente a través de los mecanismos establecidos de control social en la fiscalización del financiamiento y

uso de recursos de las organizaciones políticas (artículos 251 y 252, inciso e).

iii. El funcionamiento del ÓEP que regulará y fiscalizará el patrimonio, las fuentes de financiamiento y el uso de recursos económicos de las organizaciones políticas, a través de la UTF (artículo 263).

iv. La obligación de las organizaciones políticas a presentar ante el ÓEP, con carácter de declaración jurada y dentro de los sesenta días posteriores a los comicios, la relación pormenorizada y documentada de las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral, además de la obligación de los medios de comunicación “registrados y habilitados” para difundir propaganda electoral, presentar una relación de las facturas por cada organización política con carácter de declaración jurada (artículo 266, inciso I).

Como hasta la fecha de conclusión de la presente investigación aún no ha habido ninguna experiencia en la aplicación de las nuevas leyes electorales de 2010, tampoco se encuentran reglamentadas por el ÓEP en materias específicas como las condiciones para su uso, los límites, las prohibiciones (barreras) y las sanciones al financiamiento privado, además de otros detalles para el buen y transparente ejercicio financiero de los partidos políticos.

1.3.3 La rendición de cuentas de los partidos en la legislación electoral de 2010

Para las elecciones posteriores a 2010, las formas, directrices y los alcances serán regulados por el ÓEP en estricta observancia del artículo 24, incisos 18 y 19 de la Ley 018 del ÓEP (16 de junio de 2010), ya que esta ley confiere al órgano electoral atribuciones suficientes para regular y

fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos, a fin de garantizar la rendición de cuentas debidamente documentada. Por su parte, el artículo 266 de la Ley 026 del Régimen Electoral (junio de 2010) dispone que las organizaciones políticas (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) que realicen propaganda electoral en procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato están obligadas a presentar ante el ÓEP, con carácter de declaración jurada y dentro de los sesenta días posteriores a los comicios, una relación pormenorizada y documentada de las fuentes de financiamiento y de los gastos realizados en la propaganda electoral. Para este cometido, el ÓEP establecerá, mediante reglamento, el procedimiento para la entrega de información por parte de los partidos y los medios de comunicación, así como su procesamiento por parte de la UTF (Unidad Técnica de Fiscalización) que está facultada a efectuar todas las acciones de investigación y fiscalización necesarias para verificar la autenticidad y exactitud de la información presentada, así como garantizar el origen legal de los fondos y la transparencia en el manejo de los recursos destinados a la propaganda electoral. Reiteramos que, pese a la proximidad de las elecciones generales convocadas para octubre de 2014, la autoridad competente (el Órgano Electoral Plurinacional) aún no había emitido las regulaciones necesarias para ejercer una debida fiscalización y rendición de cuentas, pero lo cierto es que deberá hacerlo dentro del marco legal que hemos descrito en este apartado.

Hasta aquí hemos expuesto la evolución de las normas legales que rigen las elecciones generales en Bolivia; a continuación analizaremos sólo lo concerniente al financiamiento de los partidos políticos, haciendo énfasis en el financiamiento público que el Estado proporcionaba.

2. Cómo se financiaban los partidos políticos en Bolivia (1997-2009)

El debate sobre la pertinencia del financiamiento público de los partidos fue complejo en la coyuntura económica que Bolivia atravesaba tras la crisis inflacionaria de los años ochenta, que pretendía superar mediante políticas de austeridad fiscal y de control del gasto público que “los partidos lograron al final esgrimir dos razones fundamentales para establecer el financiamiento público de sus organizaciones. Por una parte adujeron que los partidos son instituciones de derecho público que tienen como misión fundamental concurrir a la constitución de los poderes públicos a través de elecciones libres, y por otra que las normas son imperativas y obligatorias para preservar a las instituciones del Estado, a los partidos y al propio sistema democrático” (Fundación Milenio e ILDIS 1995: 81).

En una corriente equilibradora de las desigualdades entre fuerzas y opciones políticas, los partidos juegan un papel importante en los sistemas democráticos representativos que para participar en procesos electorales deben contar con financiamiento estatal, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades en la concurrencia político-partidaria, así como en la creación de condiciones para que los partidos en función de gobierno no estén sometidos a los intereses de los grupos de poder y al tráfico de influencias de quienes financiaron su campaña, pretendiendo asegurar que los partidos cumplan el papel que les asigna la Constitución.

A lo largo del período de referencia se destaparon en Bolivia los mayores escándalos de corrupción relacionados con el financiamiento público de los partidos, sin dejar de lado los casos de financiamiento de partidos políticos con fondos presuntamente provenientes de actividades

ilícitas (principalmente el narcotráfico), que dieron lugar a escándalos a principios de los años noventa.

2.1 El financiamiento público

El fortalecimiento de la democracia boliviana permitió considerar en la Ley de Partidos Políticos de 1997 el financiamiento público de los partidos, un componente clave en los intentos de institucionalizar la función de los partidos políticos en el sistema democrático, así como ofrecer igualdad de condiciones a los partidos participantes en la competencia electoral. Estas disposiciones rigieron las elecciones de 1997 con un financiamiento público directo.

Como contrapartida, la Ley de Partidos Políticos de 1999, que reguló las elecciones de 2002, fijaba la obligatoriedad para los partidos políticos de cumplir con la debida transparencia en sus gastos y rendición de cuentas ante la CNE. Es la única experiencia de financiamiento público directo a los partidos tras la promulgación de las leyes de 1999. Lamentablemente, esto suscitó escándalos de corrupción a causa del mal manejo, uso y disposición del financiamiento público directo por parte de los partidos políticos.

El financiamiento público que el Estado boliviano asignó a los partidos para las elecciones de 2005 fue de tipo indirecto. El artículo 52 de la Ley de Partidos Políticos otorgaba las facultades de administración de estos recursos a la CNE, que debía desembolsar dichos fondos a los partidos políticos que hubieran obtenido como mínimo el 3 % del total de votos válidos en el nivel nacional en una elección precedente; “al financiamiento público debemos añadir otros fondos que, si bien no fueron consignados en ninguna partida del Presupuesto General de la Nación conforme a normas legales, se presentaron con el uso de bienes y

recursos del Estado que también forman parte del gasto público, convirtiéndose en financiamiento público indirecto vinculado a hechos de corrupción. Los gobiernos de turno desde siempre han hecho uso arbitrario de los bienes del Estado: vehículos, infraestructura²⁶⁹ y recursos humanos²⁷⁰ a través de la participación de funcionarios estatales como chóferes, ujieres o secretarías, que dedican —por orden del jefe— su tiempo laboral para preparar programas y material electoral, por no mencionar la asistencia obligada a las concentraciones políticas²⁷¹. Todo esto tiene un costo que el Estado asume en forma indirecta.

Por otra parte, la corrupción siempre ha sido una fuente de financiamiento de los partidos políticos y, además, constituye una forma de recuperar o resarcirse de los gastos de anteriores procesos electorales en los que participaron. Este fenómeno se presenta con demasiada

²⁶⁹ No es posible cuantificar el monto que supone el uso de un ilimitado número de vehículos e infraestructura del Estado, el desgaste, la depreciación, el combustible, el pago de seguros, el cambio de auto partes, etc...; costos asignados al Presupuesto General de la Nación, que suponen una forma más de financiamiento político indirecto de los partidos políticos. Esta situación se presenta normalmente cuando el partido político en función de gobierno candidatea a una próxima elección general, prefectural o municipal.

²⁷⁰ Un ejemplo sobre la recaudación de aportes obligados que afectan a los salarios de los empleados públicos y que los obligan a ser militantes vemos en: MAS obliga a funcionarios públicos a ser militantes *“En el último ampliado del Movimiento Al Socialismo (MAS-IPSP) que se realizó el sábado en Cochabamba, se determinó que todos los funcionarios que trabajan en las entidades públicas tendrán que ser militantes del partido de forma obligatoria, por lo tanto, a partir de abril se habilitarán libros de inscripción y reinscripción”*, http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130305/mas-obliga-a-funcionarios-publicos-a-ser_204461_437406.html, 29/03/2013; el que se consolidó un año después con el instructivo *“MAS apunta recaudar Bs 5 millones en inscripción-reinscripción de militantes para campaña electoral”*, http://www.la-razon.com/nacional/Bs-millones-inscripcion-reinscripcion-militantes-electoral_0_1992400806.html, 22/02/2014. Estas instrucciones fueron dadas por el propio Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia en calidad de Jefe Nacional del MAS-IPSP.

²⁷¹ Un ejemplo reciente sobre el uso de recursos del Estado que se convierten en financiamiento público indirecto porque los salarios los paga el Estado vemos en: *“El presidente Evo Morales instruyó ayer a las autoridades y funcionarios públicos que pertenecen al gobernante MAS destinar el 50% de su tiempo para hacer campaña electoral con miras a las elecciones generales que se realizarán el primer domingo de octubre de 2014”*, periódico *Página Siete*. <http://www.paginasiete.bo/nacional/2013/10/7/pide-ministros-destinar-tiempo-campana-2471.html>, 07/10/2013.

frecuencia en el partido político que, encontrándose en gestión de gobierno, participa en nuevas elecciones. No existe excepción, ni ha existido gobierno transparente e incorruptible.

Asimismo, los partidos financian sus actividades políticas a través de la recaudación de cuotas de sus militantes que accedieron a algún espacio laboral como retribución al trabajo realizado en las campañas electorales, situación conocida como clientelismo. A estos militantes se les impone la obligación de realizar aportaciones que oscilan entre el 5 % y el 10 % de su salario mensual. Aunque estas acciones irregulares están relacionadas con la corrupción política, el clientelismo y el prebendalismo acaban por imponerse. Este caso tendría el carácter de financiamiento privado, por ser parte del salario individual del funcionario público, pero al ser obligatorio, incluso con resoluciones e instrucciones escritas dirigidas a los tesoreros o encargados del pago de salarios en las reparticiones del Estado, considero que se encuentra tácitamente dentro de la categoría de financiamiento privado.

Resulta prácticamente imposible cuantificar el valor monetario del uso arbitrario y abusivo de bienes del Estado, de las recaudaciones de los militantes, de la corrupción y del clientelismo, porque no dejan recibo ni factura, no dejan registro alguno, y los militantes se limitan a afirmar simplemente que el descuento o cuota mensual asciende al 10 % de sus salarios.

2.2 El financiamiento privado

La cuestión más difícil de resolver es la relacionada con las fuentes de financiamiento privado: “la relación entre el dinero y la política se ha

convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático”²⁷², reza la frase con la que abría James Kerr Pollock su volumen pionero sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932 (Casas y Zovatto, en Gutiérrez y Zovatto 2011: 17, y Casas 2005: 1). Para calibrar la magnitud de la problemática de los recursos financieros obtenidos por los partidos políticos, es necesario advertir que en Bolivia se presentaron dos dificultades: (i) el incumplimiento de las atribuciones y competencias fiscalizadoras que la Ley de Partidos Políticos otorgaba a la CNE, por no realizar una revisión de los financiadores²⁷³ para establecer el origen de los recursos que las personas naturales y jurídicas entregaban a los partidos políticos, incumpliendo este organismo el mandato legal; (ii) la carencia de mecanismos adecuados de control interno a los partidos políticos, que sólo registran y manejan datos aproximados de los recursos obtenidos de fuentes privadas y que no están plenamente dispuestos a revelar con exactitud los montos y contribuyentes no registrados; por tanto, en sus asientos contables no registran el total de los ingresos y gastos electorales —y menos sus fuentes de financiamiento— que, en consecuencia, no reportaron ante la CNE.

Al no contar con datos sobre el financiamiento privado (registros contables de los partidos políticos en la CNE), dentro del estudio de campo, procedimos a revisar escritos y a realizar entrevistas a dirigentes políticos, militantes, autoridades de la CNE y representantes de la sociedad civil. Los resultados fueron clasificados según una escala cualitativa en: aportaciones de los candidatos, aportaciones de los militantes, donaciones de personas jurídicas, aportaciones de autoridades en función pública y dádivas (coimas).

²⁷² The relation between Money and politics has come to be one of the great problems of democratic government.

²⁷³ Opinión de la Dirección de Fiscalización de partidos políticos, de la CNE, 21/05/2007.

2.2.1 Contribuciones de los candidatos

Son diversas las opiniones y muy escasos los datos sobre las aportaciones de los candidatos respecto al financiamiento de partidos políticos en años electorales. La presente investigación se tornó muy difícil, principalmente por el hermetismo que mantienen los dirigentes políticos en materia de las fuentes de financiamiento privado y de la rendición de cuentas, aspecto previsto en la Ley de Partidos Políticos, que no se ejerció²⁷⁴; imposibilitando así la presentación de datos cuantitativos y el registro de una verdadera situación financiera de los partidos políticos y sus fuentes de financiamiento.

La Dirección de Fiscalización de la CNE, durante una entrevista en 2007, procedió a dar respuestas apoyada en el escrito de René Antonio Mayorga de un análisis del año 2003 sobre el “Financiamiento de campañas y partidos políticos Bolivia” (Mayorga 2003: 9) sosteniendo que, en su opinión, es el más cercano a la realidad. El escrito añade que “también hay que tomar en cuenta los aportes personales que hicieron los candidatos a Senadores y Diputados para su propia campaña, lo cual es una norma en todos los partidos políticos grandes. En ADN en octubre de 1997 se entrevistó al dirigente Enrique Toro, quien calcula que los aportes fueron de un promedio de \$us. 30 mil; en el MIR en octubre de 1997 entrevistó al dirigente Carlos Saavedra, quien sostiene que tuvieron un promedio de \$us. 20 mil, y en el MNR en octubre de 1997 entrevistó al dirigente Guillermo Bedregal quien sostiene que en promedio son \$us. 40 mil. Estas cifras parecen haberse mantenido al mismo nivel en las elecciones de 2002”.

Esta posición de Mayorga, como ratifica la Dirección de Fiscalización de la CNE, es lo más cercano a la realidad, lo que no se

²⁷⁴ *Ídem* anterior.

refleja en la contabilidad de los partidos políticos y que la CNE no fiscalizó.

2.2.2 Contribuciones de los militantes

Entre las principales fuentes de financiamiento privado que no son registradas contablemente por los partidos políticos, tenemos las aportaciones de sus afiliados —militantes—, quienes se agrupan en el entorno de las jefaturas departamentales, por candidato, a una circunscripción, o alrededor de los candidatos nacionales. Su participación se convierte en la base de la campaña política, pues, al margen de su participación personal en las actividades proselitistas se les impone cuotas económicas. Estas cuotas, en pequeños montos, son flexibles, no normados y menos fiscalizados, toda vez que los militantes aportan en dinero, en especie y en la adquisición de símbolos del partido político (panfletos, *stickers*, camisetas, chamarras, gorras, etc.), así como otros militantes con mayor poder económico contribuyen en especie a través de la concesión temporal de inmuebles y/o vehículos durante las campañas electorales.

Por lo general, las recaudaciones y gastos no se registran contablemente, dado que las aportaciones en producto no son cuantificadas en dinero. Las leyes electorales no prohíben ni autorizan este tipo de financiamiento, por lo que los aportes “son de orden voluntario” que igual deberían estar sujetos a registro contable y fiscalización.

2.2.3 Donaciones de personas jurídicas

Otra importante fuente de financiamiento corresponde a las donaciones de empresas del sector privado nacional e internacional, que

en forma directa o a través de sus asociaciones, federaciones²⁷⁵ u otro tipo de organización sectorial representativa, aportan con dinero o en especie a los partidos políticos, con el objeto de ser favorecidos con la adjudicación de contratos de obras públicas y/o servicios entre el Estado y el sector privado; especialmente en los rubros de caminos, hidrocarburos, minería y financiero.

Estas donaciones formaban parte de las acusaciones públicas entre políticos por las relaciones de candidatos y empresas privadas, concretadas en el financiamiento en dinero, material de propaganda y hasta en el préstamo temporal de vehículos e infraestructura. De igual modo, sólo las acusaciones públicas polémicas fueron escándalos mediáticos, por lo que no es posible comprobar la veracidad de dichas denuncias para proceder a cuantificarlas en términos monetarios.

Estas donaciones de personas jurídicas no se encuentran prohibidas en las leyes electorales de 1999, y en las actuales de 2010 no están reguladas.

2.2.4 Contribuciones de militantes en función pública

Las corrientes de financiamiento de partidos políticos encuentran, entre sus vertientes, las aportaciones de autoridades jerárquicas en ejercicio de la función pública. Estos militantes —muchos de ellos autoridades jerárquicas— se asocian por ministerios o instituciones del Estado, al mando de dirigentes sindicales, militantes de algún partido político o grupos de altos ejecutivos —viceministros, superintendentes, directores, gerentes y otros funcionarios de niveles jerárquicos—.

²⁷⁵ “Las seis Federaciones de Productores de Coca..... ‘Los productores de hoja de coca del Chapare de Cochabamba son la base de sustento social, **económico, político** y coercitivo del gobierno” (Campero, en Nieto 2012: 17), Cochabamba es un Departamento y ciudad que se encuentra en Bolivia.

Recaudan dinero para aportar al partido que tenga la mayor probabilidad de lograr el primero o el segundo lugar en las elecciones. Estas aportaciones otorgan cierta garantía para permanecer o ascender en cargos laborales. Este tipo de aportes se tornan comunes en épocas electorales, de modo que los partidos políticos reciben financiamiento de autoridades que en el momento de las campañas electorales aportan con el único fin de garantizar su permanencia en sus fuentes de trabajo o de acceder a un mejor cargo; algunos se convierten en ministros o en viceministros²⁷⁶.

Los montos en dinero no fueron registrados en la contabilidad de los partidos políticos. En consecuencia no fueron fiscalizados por la CNE. No se encuentran previstos como prohibiciones en las leyes electorales, razón por la cual no se puede realizar un análisis ni un cálculo cuantitativo.

2.2.5 Dávivas (coimas) por adjudicación de contratos públicos

La adjudicación de contratos públicos para construcción de obras, explotación de recursos naturales, suministro de bienes o prestación de servicios y otras formas de contratación pública del Estado, nacional e internacional, fue siempre objeto de críticas por las coimas exigidas en el momento de su adjudicación y en el momento del pago. En Bolivia, este procedimiento se conoce como “diezmo” por el hecho de que para adjudicar un contrato público, por un lado el adjudicatario debe pagar una coima del 10 %, y por otro, en el momento de proceder al cobro por los servicios u obras, el adjudicatario debe pagar otro 10 %. Sumando ambas

²⁷⁶ Este caso, que fue denunciado por el ex Secretario General del Sindicato del Banco Central de Bolivia (BCB), Antonio de la Fuente, se encuentra expuesto en el capítulo VIII.

cantidades que los adjudicatarios deben pagar un 20 % del monto de cada contrato a los funcionarios y autoridades públicas, encareciendo en dicho porcentaje (20 %) el precio final del producto objeto del contrato público, que el Estado termina pagando.

El IPC (índice de percepción al consumidor) es un indicador que Transparencia Internacional (TI) considera como una variable de evaluación de la corrupción internacional sobre los contratos públicos. Al respecto, TI determinó en su informe de 2013 que Bolivia se encuentra en el puesto 106 de 177 países en el IPC, en una escala de 0 (sumamente corrupto) a 100 (muy transparente) con 34 puntos.

Si bien las leyes electorales de 1999 prohibían las contribuciones de parte de los contratistas del Estado, desde siempre fueron cuestionadas por la sociedad, y en años electorales fueron objeto de denuncias mutuas entre candidatos y dirigentes de partidos políticos, dando paso a escándalos públicos.

Las reformas en las leyes electorales de 2010 no regulan estas prácticas, lo que revela un vacío regulatorio.

3. Faltas y delitos electorales en la nueva Ley 018 del ÓEP de 2010

Los escándalos relacionados con los vínculos de los partidos políticos con el narcotráfico, la corrupción o el crimen organizado nos conduce a preguntarnos si es el momento para proponer reformas al conjunto normativo penal que —independientemente de las normas jurídicas electorales— se nos presenten para garantizar los procesos electorales con el objeto de un adecuado manejo del financiamiento de

los partidos políticos o, en su caso, proceder con la aplicación de normas administrativas y penales sobre faltas y/o delitos electorales.

En la legislación boliviana actual, la Ley 018 del ÓEP de 16 de junio de 2010 y la Ley 026 del Régimen Electoral de 30 de junio de 2010 determinan las faltas y los delitos electorales.

3.1 Faltas electorales

La Ley 018 del ÓEP establece en el artículo 87 el procesamiento de vocales del Tribunal Supremo Electoral, de los tribunales electorales departamentales y de otras autoridades electorales por faltas leves, graves y muy graves, por hechos u omisiones cometidos en el ejercicio de sus funciones:

- Faltas leves (artículo 89).
- Faltas graves (artículo 90).
- Faltas muy graves (artículo 91).

Las sanciones disciplinarias se encuentran establecidas en el artículo 88 con:

- Multa hasta un máximo del 20 % de la remuneración mensual en caso de faltas leves.
- Suspensión hasta un máximo de 30 días sin goce de haberes en el caso de faltas graves.
- Pérdida de función o destitución, en caso de faltas muy graves.

La Ley 026 determina las faltas en los siguientes casos:

- Faltas cometidas por las o los jurados electorales (artículo 228).
- Faltas cometidas por notarias y notarios electorales (artículo 229).
- Faltas cometidas por otras servidoras o servidores públicos (artículo 230).
- Faltas cometidas por organizaciones políticas (artículo 231).
- Faltas cometidas por particulares (artículo 232).
- Otras faltas electorales (artículo 233).

Las faltas detalladas son sancionadas con multas pecuniarias, arresto o trabajo social.

3.2 Delitos electorales

El artículo 238 de la Ley 026 determina como delitos electorales los siguientes:

- Convocatoria ilegal o ejecución ilegal de procesos electorales,
- Doble o múltiple inscripción.
- Coacción electoral.
- Injerencia en la democracia comunitaria.
- Falsificación de documentos o uso de documento falsificado.
- Instalación ilegal de mesas.
- Asalto o destrucción de ánforas.
- Obstaculización de procesos electorales.
- Traslado fraudulento de personas.
- Manipulación informática.
- Inducción del voto por difusión ilegal de propaganda y encuestas.
- Alteración y ocultación de resultados.
- Alteración o modificación del padrón electoral.

- Beneficios en función del cargo.
- Alteración del acta electoral.
- Acoso político.

Las sanciones consisten en privación de libertad de 1 a 3 años, o de 2 a 5 años, y si el convicto fuera funcionario público, se lo castigará con la destitución laboral y la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por un período de 3 a 5 años, dependiendo del caso.

Podremos constatar que el financiamiento privado irregular con fuentes vinculadas a delitos como el narcotráfico, la corrupción o el crimen organizado no se encuentra tipificado como falta o delito, lo que nos lleva a recurrir al Código Penal, donde tampoco se encuentra tipificado este delito. De este análisis surge la necesidad de incluir en el derecho electoral, en el Derecho Penal o en el Derecho Penal económico el delito de “financiamiento irregular de partidos políticos” proveniente de fuentes privadas vinculadas a actividades delictivas como el narcotráfico, la corrupción o el crimen organizado.

Capítulo VIII

Financiamiento irregular de los partidos y escándalos políticos en Bolivia

“... la desigualdad en los recursos económicos constituye una amenaza para la democracia”

Robert Dahl
Político estadounidense, 1993

En períodos electorales, las campañas siempre se vieron manchadas por acusaciones y escándalos públicos mediáticos debidos a la falta de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y por el incumplimiento de las atribuciones legales del órgano electoral, conduciéndonos a preguntarnos ¿qué ocurrió con el financiamiento privado y los escándalos de financiamiento irregular en Bolivia?

Estos escándalos, que toman la forma de acusaciones y contraacusaciones, llegaron a niveles tan altos que debilitaron la democracia por los presuntos vínculos de los líderes y candidatos de los partidos políticos con el crimen organizado y el narcotráfico. No obstante, con excepción de los dirigentes del MIR, ningún otro fue llevado a los estrados judiciales. Por otra parte, casi todas las denuncias de actos de corrupción sólo quedaron en simples denuncias.

El estudio del año 2004 realizado por el Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) para la formulación

de la estrategia boliviana de lucha contra las drogas reveló que el “poder político se vio involucrado con el narcotráfico”. Lo consideramos único en su nivel jerárquico legal, ya que fue aprobado por decreto supremo y se convirtió en una reveladora declaración, pero más que revelador, lo consideremos como un reconocimiento explícito por parte del gobierno boliviano de la existencia de las relaciones de los partidos políticos con financiamiento privado proveniente del narcotráfico, situación que involucra a los partidos políticos con esta actividad ilícita.

Los casos que a continuación describimos son los hechos públicos más conocidos que en épocas electorales retornan al círculo político, ya que ningún gobierno observó con seriedad estas denuncias, pero lo que es aún más grave es que ni la Fiscalía ni el Poder Judicial ejercieron sus atribuciones para proceder con las investigaciones legales, entendiendo que las denuncias y acusaciones contienen elementos de delitos de acción pública.

1. Escándalos relacionados con el financiamiento irregular de los partidos políticos: casos concretos en Bolivia

El artículo 51 de la Ley de Partidos Políticos de 1999 “prohibía los aportes provenientes de gobiernos o entidades estatales extranjeras, de organismos no gubernamentales (ONG), de origen ilícito o de carácter anónimo”, salvo que se tratase de colectas públicas. Por otra parte, disponía que las personas jurídicas que contribuían a los partidos debían estar registradas en la contabilidad de las empresas contribuyentes y de los partidos políticos receptores. Pese a la existencia de un marco legal preciso, la democracia y los partidos políticos bolivianos fueron cuestionados desde siempre, por sus presuntos vínculos con el crimen organizado al financiar a los partidos políticos.

En el contexto internacional también se presentan escándalos, que fueron descritos perfectamente a través de la siguiente frase del ex primer ministro de Italia: “Todos los partidos se financian ilegalmente..., esta realidad era conocida por todos los dirigentes políticos y las más altas personalidades del Estado; nadie estaba en la luna”, escribió en su testamento Craxi (Ariño 2009: 12), una cita adecuada que respalda nuestras investigaciones.

En cuanto a la problemática de relacionar el narcotráfico y los partidos políticos, ésta es reconocida y ratificada por el Gobierno boliviano en su *Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008*, afirma textualmente que “en la década de los setenta, la figura delictiva de la fabricación y comercialización de cocaína adquiere trascendencia y se constituye en un tema de preocupación política. A inicios de la década de los ochenta, el tráfico de drogas logra infiltrarse en algunas esferas de la sociedad, inclusive en el poder político” (CONALTID 2004).

Por medio de los siguientes puntos exponemos algunos de los casos de conocimiento público nacional e internacional que pusieron en duda la transparencia de los partidos políticos bolivianos y la responsabilidad —irresponsabilidad— de sus líderes, además de la debilidad de los órganos de control del Estado.

1.1 El MIR y sus relaciones con el narcotráfico

En 1994 detonó uno de los escándalos más nefastos para la democracia boliviana por los presuntos vínculos de los principales dirigentes del MIR con el narcotráfico, más conocido como el caso

“narcovínculos”²⁷⁷, al haberse denunciado que el MIR había recibido financiamiento de dos narcotraficantes confesos. En realidad, la denuncia fue lanzada mucho antes, en 1988, por el entonces senador de ADN, Juan Luzio, quien declaró que el máximo dirigente del MIR y entonces candidato presidencial, Jaime Paz Zamora, era amigo de narcotraficantes, mostrando como una primera prueba una fotografía en la que Paz Zamora se encontraba junto al conocido narcotraficante Isaac (Oso) Chavarría. Pero iban a pasar seis años después de esta denuncia hasta que estallara el peor escándalo de financiamiento irregular de partidos políticos en la historia democrática boliviana, llegando a establecerse que eran dos los casos de presunto financiamiento político con recursos del narcotráfico. El caso en cuestión fue investigado por la Fiscalía, y aunque el Código de Procedimiento Penal (Ley 1970 de 1999) dispone que uno de los motivos de extinción de los procesos penales en investigación es la prescripción (artículo 27, inciso 8), (a más de 20 años de los hechos) aún continúan investigando estas relaciones con el narcotráfico, probablemente por razones políticas. No deja de ser llamativo el hecho de que, de todos los principales dirigentes políticos del MIR involucrados según las revelaciones de la Fiscalía, tan sólo el subjefe e ideólogo del MIR Óscar Eíd Franco fue condenado a prisión por sus relaciones con el narcotráfico.

La sentencia estaba fundamentada en los siguientes casos. El primero salió a la luz pública en enero de 1994, cuando el subjefe e ideólogo del MIR admitió haber pagado una cuenta médica por atención del narcotraficante confeso Isaac (Oso) Chavarría en una clínica privada de la ciudad de La Paz. En mayo del mismo año, Eíd Franco reveló que lo había hecho por instrucciones del entonces Presidente de la República, Jaime Paz Zamora, afirmando que el Presidente también tenía

²⁷⁷ Periódico La Razón, “Edición Aniversario, 15 años junto a Bolivia”, 7 de junio de 2005.

conocimiento de estas oscuras relaciones, pero no fue procesado penalmente.

El segundo caso de vínculos del MIR con el narcotráfico estalló en febrero de 1994, cuando el narcotraficante Carmelo (*Meco*) Domínguez²⁷⁸ declaró que el Oso Chavarría había financiado la campaña electoral del MIR. Luego, medios periodísticos publicaron fotografías de Oso Chavarría con altos dirigentes del MIR, en las que se identifica al comandante general de la policía boliviana en 1989 y al ministro del Interior (Gobierno) del Gobierno del MIR (1989-1993), a quienes se acusó de proteger a narcotraficantes, aunque tampoco fueron procesados penalmente.

Estos hechos —que todavía eran desconocidos para la opinión pública— no obstaculizaron la candidatura del jefe del MIR Jaime Paz Zamora²⁷⁹, que en 1989 asumió la presidencia de la República aunque había obtenido el tercer lugar en la votación. Como resultado de las denuncias descritas, únicamente se condenó a cuatro años de prisión al ideólogo del MIR, Óscar Eíd Franco²⁸⁰, el operador político más importante de ese partido.

1.2 ADN, financiamiento público directo, falsificación de facturas y corrupción

En cumplimiento de sus atribuciones, la Dirección de Fiscalización de la CNE procedió a revisar los desembolsos del financiamiento público directo efectuados en 1997 en favor de ADN. Según los informes de la

²⁷⁸ Fue capturado en 1992 por las fuerzas antidroga de Bolivia y condenado a 21 años de prisión, fugó el 17 de abril de 1993; fue recapturado la noche de navidad del mismo año. A partir de entonces, provocó uno de los mayores escándalos políticos. Fue beneficiado con libertad condicional en diciembre de 2005.

²⁷⁹ Pese a las observaciones de tener vínculos con el narcotráfico, este hecho nunca fue probado en la Justicia boliviana. Fue Presidente de la República de 1989 a 1993, luego formó coaliciones políticas en 1993 de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 1997 de Hugo Banzer Suárez y nuevamente en 2002 de Gonzalo Sánchez de Lozada.

²⁸⁰ Fue procesado y condenado por los “narcovínculos” con *Meco* Domínguez y *Oso* Chavarría, habiendo cumplido cuatro años de prisión. *La Razón*, 18/01/95.

Unidad de Auditoría de la CNE FIS-DNFPP 003/2003 y FIS-DNFPP 016/2003, este partido tendría que reintegrar al Estado 331.142 dólares estadounidenses (unos 254.725 €) por gastos inapropiados y por facturas falsificadas. De ese monto, 100.000 dólares (€ 76.923) fueron descargados con facturas falsas, delito penado por el código tributario. De los 331.142 dólares (€ 254.725) que debieran rendir cuentas, 311.280 dólares (€ 239.446) correspondían al financiamiento público directo entregado por el Estado para su participación en las elecciones de 1997, y 19.861 dólares (€ 15.278) a aportaciones del propio partido²⁸¹.

Poco antes de las elecciones generales de 2005, a fin de cumplir con esta obligación, ADN procedió a la entrega de un bien inmueble (la sede del partido en la ciudad de La Paz, pasando el inmueble a disposición y propiedad de la CNE, consecuentemente al Estado²⁸².

Este caso es un claro ejemplo del mal manejo, uso y disposición del financiamiento público directo que el Estado otorgaba a los partidos políticos. Estos casos debieran derivar en procesos penales por la falsificación de facturas²⁸³ y por los demás actos de corrupción, pero solamente se llegó hasta la recuperación del daño económico, sin penalizar ni sancionar a los responsables del partido. Podemos afirmar que es un trabajo incompleto, porque no se sentó precedente para futuros hechos, si ocurrieran.

1.3 CONDEPA, financiamiento público directo, falsificación de facturas y corrupción

²⁸¹ “La CNE suspende fondos al MIR, MBL y ADN”. *La Prensa*, La Paz, Bolivia, 27/11/04.

²⁸² “La CNE acepta la sede de ADN y desembolsa dinero”. *La Prensa*, La Paz, Bolivia, 27/11/04.

²⁸³ Sancionados por el Código Penal boliviano vigente: “Falsedad material” (art. 198) y “Uso de Instrumento Falsificado” (art. 203).

La CNE revisó las rendiciones de cuentas presentadas por los partidos sobre el financiamiento público directo que recibieron para las elecciones de 1997, y constató otro hecho de falsificación de facturas y rendición de cuentas inapropiada. Se trata del caso de CONDEPA (Consciencia de Patria), partido contra el cual la Corte Nacional Electoral —sobre la base del informe de la Dirección de Auditoría Interna de la CNE N° 002/98 de 30 de enero de 1998 y el informe complementario de 25 de mayo de 1998²⁸⁴, ambos relativos a los descargos realizados por CONDEPA— emitió la Resolución 190/98 de 17 de diciembre de 1998 para que en el plazo de 10 días deposite la suma de 62.952 dólares (€ 48.425) en favor de la CNE. CONDEPA depositó dicho monto dentro del plazo fijado. En consecuencia, la CNE emitió la Resolución 052/99 de 10 de mayo de 1999, con lo que quedó cerrado el caso.

Tratándose de otro caso de falsificación de facturas y actos de corrupción, la CNE debió proceder con la respectiva denuncia ante la Fiscalía porque la falsificación de facturas es un delito tributario, aun si se hubiera restituido el daño económico, pero la CNE sólo se limitó a la restitución del daño económico. Otro caso incompleto donde el Derecho Penal no ejerció sus atribuciones para sancionar a los responsables.

1.4 NFR y su relación oscura con fraudes bancarios y sectas religiosas

La democracia y los partidos políticos bolivianos no se libraron de relaciones con personas vinculadas a fraudes financieros y sectas religiosas.

En la década de los años noventa, en el sistema financiero boliviano estalló un escándalo relacionado con la quiebra de varias

²⁸⁴ www.cne.org.bo, 08/04/06.

entidades bancarias²⁸⁵; hechos que en algunos casos han quedado impunes y en otros han sido sancionados con penas bastante leves en relación con la magnitud de los delitos, soslayando la recuperación de los fondos²⁸⁶. En estos casos se ha visto esencialmente cómo los accionistas y ejecutivos de las instituciones financieras (bancos) han establecido una estrecha relación con el poder político al financiar campañas. Este es el caso del conocido ex banquero Roberto Landívar, quien incursionó en la política en 1997 al ser elegido diputado nacional por el partido NFR²⁸⁷, obteniendo así la consabida inmunidad parlamentaria que le permitió eludir su procesamiento legal, corrompiendo a jueces, fiscales y policías, y abusando del poder político²⁸⁸ que le confería su investidura²⁸⁹.

El otro caso polémico tuvo lugar durante las elecciones de 1997, cuando el líder de NFR, el ex capitán de ejército Manfred Reyes Villa, fue acusado recibir financiamiento de la secta Moon. El máximo líder de dicha secta en Bolivia, Seichiro Sagawa, reveló que esa organización había establecido una estrecha relación personal y política con el candidato presidencial de NFR (Nueva Fuerza Revolucionaria), Manfred Reyes

²⁸⁵ En 1995 el Banco SUR y el Banco de Cochabamba, y en 1997 el Banco BIDES A, www.sbef.gov.bo, 15/04/06.

²⁸⁶ <http://info.worldbank.org/etools/library/latestversion.asp?109189>, 15/04/06.

²⁸⁷ Caso BIDES A, Roberto Landívar, ex presidente ejecutivo del banco BIDES A y ex diputado nacional por el partido político NFR, y principal acusado por la quiebra fraudulenta del banco al haber sustraído \$us 70.000.000 (€ 49.000.000) en créditos vinculados. El mismo mantenía relaciones cercanas con Marco Marino Diodato, acusado y prófugo de la justicia boliviana por los delitos de narcotráfico, juegos de azar, y el asesinato de la fiscal antidroga Mónica von Borries en 2004. <http://www.boliviahoy.com/modules/neus/arcle.php?storyid=2001>, 16/04/06 y <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=27788>, 16/04/06.

²⁸⁸ Es necesario incluir que Roberto Landívar como Diputado Nacional electo para la gestión 1997-2002 por la NFR, contaba con el apoyo de su hermano Jorge Landívar, quien en el mismo período fungía como ministro de la Presidencia por ADN, en consecuencia Roberto Landívar contaba con protección del Gobierno de ADN.

²⁸⁹ El entonces diputado nacional Roberto Landívar fue capturado en 2002, acusado por el delito de fraude financiero. Por acusaciones de haber manipulado las pruebas de descargo, así como abusar de su inmunidad parlamentaria, enfrenta otros cargos con la justicia boliviana.

Villa²⁹⁰. Las relaciones de Reyes Villa con la secta Moon se remontan a los años ochenta, cuando el entonces teniente fuera edecán del dictador militar Luis García Meza, convirtiéndose de esta manera en su hombre de confianza.

La secta Moon, instalada en Bolivia desde julio de 1980, ayudó con una aportación de 4.000.000 dólares (€ 3.076.923) a apuntalar el régimen militar del general Luis García Meza, cuyo Gobierno mereció la “bendición” del general coreano Bo Hi Pak, que en numerosas ocasiones ha sido vinculado con el tráfico de armas, el lavado de dinero y con otros negocios ilícitos²⁹¹.

Por su parte, el general Luis García Meza y sus colaboradores fueron juzgados (en ausencia) por los delitos cometidos durante su dictadura, y los tribunales bolivianos lo sentenciaron en abril de 1993. García Meza permaneció fugitivo de la justicia boliviana hasta que en 1994 fue capturado en Brasil, donde permanecía con una identidad falsa. Fue extraditado a Bolivia en 1995 y actualmente cumple sentencia penal en una cárcel de la ciudad de La Paz. García Meza fue acusado en numerosas ocasiones por mantener estrechos nexos con el narcotráfico durante su Gobierno. Sin embargo, en la Fiscalía no se inició caso alguno por narcotráfico contra su colaborador Manfred Reyes Villa²⁹².

²⁹⁰ Este fue el estigma que repercutía en cada ocasión en que Reyes Villa procedía con alguna candidatura, <http://sucre.indymedia.org/es/2005/12/24672.shtml>, 22/04/06.

²⁹¹ “La secta Moon, detrás del candidato presidencial Reyes Villa”, 25 de junio de 2002, <http://www.lafogata.org/02latino/6latinoamerica/secta.htm>, 16/04/06.

²⁹² <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009090602>, 29/04/10.

1.5 Ejecutivos del Banco Central de Bolivia (BCB) financian la campaña electoral del MNR en 2002

Antonio de la Fuente²⁹³, ex Secretario General del Sindicato del Banco Central de Bolivia (BCB), presentó denuncias públicas contra siete altos ejecutivos del Banco Central de Bolivia, quienes fueron acusados de financiar al MNR en las elecciones de 2002 con aproximadamente 30.000 dólares (€ 23.077)²⁹⁴. Señaló que este tipo de financiamiento privado también benefició a otros partidos como el MAS y PODEMOS en las elecciones de 2005.

Este caso es una clara muestra del clientelismo y la corrupción que afecta a todos los partidos políticos que durante las campañas electorales fomentan la formación de bloques políticos en entidades de la administración pública, donde se destacan los nuevos operadores, líderes o dirigentes sectoriales para luego perfilarse como autoridades de Estado. El desafío se presenta en los momentos finales de las campañas electorales, cuando, de acuerdo con las encuestas nacionales, identifican a los partidos con mayores probabilidades, para que estos nuevos operadores, líderes o dirigentes sectoriales busquen una oportunidad con el partido político que gane las elecciones.

1.6 El MNR, gastos reservados, corrupción y recuperación de gastos electorales

En 2004, la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) de Bolivia

²⁹³ También fue asesor de la Central Obrera Boliviana (COB).

²⁹⁴ Denuncia pública a través del canal 21 de televisión "Gigavisión" realizada por Antonio de la Fuente a siete altos ejecutivos del Banco Central de Bolivia (BCB), abril 2006. El señor De la Fuente, al momento de la denuncia fungía como director representante del Gobierno boliviano en la Petrolera Andina. Denuncia ratificada en entrevista personal del 28 de mayo de 2007.

formuló denuncia ante la Fiscalía por desvío de fondos públicos de la cuenta fiscal Gastos específicos de la Administración Central, más conocidos como “Gastos Reservados” entregados al ministerio de Gobierno. El presunto hecho ocurrió en febrero de 2003, durante la revuelta civil llamada “guerra por el impuestazo”, cuando el Gobierno intentó aplicar un impuesto al salario, que fue rechazado por la sociedad civil, especialmente por los trabajadores y sus organizaciones representativas, expresando este rechazo en movilizaciones sociales en las calles de las ciudades de El Alto de La Paz y posteriormente en el centro urbano de La Paz; hechos que tuvieron repercusión en la región del Chapare²⁹⁵ de Cochabamba. Con el objeto de reprimir estos alzamientos, el Gobierno desplazó fuerzas militares y policiales a los sectores de conflicto, lo que dio lugar a grandes enfrentamientos durante aproximadamente una semana. Para cubrir los gastos de estos desplazamientos, el ministerio de Gobierno disponía de recursos (gastos reservados), exentos de un marco legal regulatorio específico para la rendición de cuentas.

El principal responsable de la custodia y disposición de los gastos reservados para la seguridad del Estado es el ministro de Gobierno. El ministro de esta cartera de Estado durante la campaña electoral para las elecciones de 2002 fue el jefe del Comando del MNR Cochabamba. La disposición irregular de este dinero fue clasificada como “hechos de corrupción relacionados con gastos reservados y recuperación de financiamiento de partidos políticos”.

Entre el 18 de enero y el 7 de febrero de 2003, por instrucciones del ministro de Gobierno, se depositó en un banco del sistema financiero boliviano la suma de Bs 2.828.543 (€ 282.854) —supuestamente para

²⁹⁵ El Chapare es una región de producción de la hoja coca, base para la producción de cocaína.

gastos de seguridad del Estado— en cuentas particulares de dos personas que residían en la ciudad de Cochabamba y que no eran funcionarios del ministerio de Gobierno, ni de ninguna otra entidad estatal. De la investigación se concluyó que el titular principal de la cuenta bancaria en la que fue depositado el dinero, durante la campaña electoral para las elecciones de 2002 fue el Secretario de Comunicación del Comando del MNR Cochabamba. Este hecho supone una recuperación del financiamiento privado en anteriores campañas políticas, realizada con dinero del Estado; en consecuencia, constituye un acto de corrupción política.

1.7 El MNR, corrupción y vínculos con el narcotráfico

El periodista Wilson García Mérida²⁹⁶ refiere que Yerko Kukoc — ministro de Gobierno del MNR en 2003— reprimió los levantamientos sociales de octubre de 2003 conocidos como “octubre negro”, informando que los Bs 2.000.000 (€ 200.000) fueron sustraídos del ministerio de Gobierno de la partida presupuestaria Gastos Reservados para seguridad del Estado, sosteniendo que había entregado dichos fondos —finalmente incautados por la Fiscalía— a su amigo de infancia Milder Rubén Arzadum Monzón. El exministro no pudo explicar por qué ese dinero del Estado se encontraba en manos de su amigo; “precisamente porque son reservados”, declaró a la Red de Televisión ATB, y por qué esos fondos debían cubrir “deudas pendientes” del Ministerio de Gobierno (declaración de Kukoc reproducida por el periódico El Deber el 13 de diciembre de 2003). Kukoc enfrentó un proceso penal ante la justicia boliviana por estos actos, extinguiéndose la causa con su muerte.

²⁹⁶ García Mérida, Wilson, “*Bolivia: Ministros de Sánchez de Lozada reciclan dineros del narcotráfico*”, Datos & Análisis, Arde Bolivia, de 21 de septiembre de 2003, <http://www.revelion.com>, abril 29 de 2010.

Entrando en detalles sobre la persona receptora del dinero del Estado, Milder Rubén Arzadum Monzón (amigo de infancia del exministro de Gobierno Kukoc), presumiblemente estuvo recluido en Panamá²⁹⁷ a mediados de los años ochenta, por tráfico de cocaína. Un informe de Interpol reveló que Arzadum Monzón fue investigado en 1986, en Santa Fe de Bogotá, por el envío de pasta base de cocaína desde Bolivia a laboratorios colombianos²⁹⁸.

En enero de 2003, la certificación emitida por el Director Departamental de la FELCN en Santa Cruz, certifica que se incautó a una banda de narcotraficantes un vehículo marca Toyota, modelo Hi-Lux, valorada en aproximadamente 40.000 dólares estadounidenses (€ 30.769). El vehículo fue entregado a la Dirección de Bienes Incautados (DIRCABI) del ministerio de Gobierno, pero el Ejecutivo, por orden directa y personal de “un diputado del MNR”, hizo que dicho motorizado fuera transferido “a un abogado, exasesor de Yerko Kukoc”²⁹⁹. A la pregunta de quién era el diputado del MNR que había dado esa orden a Bienes Incautados y quién era el abogado de Kukoc que recibió ese vehículo fruto del narcotráfico, las autoridades del Ministerio de Gobierno se negaron a proporcionar mayor información³⁰⁰.

Fuentes internas del MNR denunciaron que, durante la campaña electoral de 2002, Kukoc recibía con frecuencia, en sus oficinas de campaña, a su amigo Milder Arzadum Monzón, además que este habría

²⁹⁷ Arzadum habría caído bajo el régimen de Noriega cuando el entonces dictador panameño colaboró con la CIA para defenestrar el esquema boliviano-colombiano de don Roberto Suárez. Ver al respecto el libro: *"Noriega, toda la verdad"* de Frederick Kemp, Ed. Grijalbo, 1990, Pág. 289.

²⁹⁸ *"Una denuncia de droga en la casa del amigo de Kukoc hizo hallar de dinero"*, en *El Nuevo Día*, 12/12/03.

²⁹⁹ *"Dan plazo a Kukoc para que responda por la plata"*, en *El Deber*, 11 diciembre de 2003.

³⁰⁰ García Mérida, Wilson, cita *"Intentamos incluso, infructuosamente, hablar sobre este asunto con el Ministro de Gobierno, Alfonso Ferrufino; esta autoridad se negó a recibirnos y devolver nuestras llamadas telefónicas"*.

financiado parte de la campaña electoral. Estas denuncias, como tantas otras, no fueron aclaradas, y menos aún judicializadas.

1.8 La coca y el financiamiento del MAS

En las elecciones de 2005, el líder del MAS, Evo Morales³⁰¹, afirmó que su campaña electoral sería financiada, en parte, con la coca que producen las familias del Chapare, pretendiendo negar de esa manera la supuesta búsqueda de recursos financieros en Venezuela. En palabras del candidato presidencial (hoy Presidente) Evo Morales, “Los campesinos del altiplano aportan con sus productos, papa y chuño³⁰², para que sean vendidos, y los compañeros del trópico entregarán una libra de coca”. Además, habrá aportes voluntarios (como impresión de afiches) y cuotas de parlamentarios, alcaldes y concejales del MAS”, afirmó el líder del partido³⁰³, añadiendo que la campaña electoral sería austera. “Que nos investiguen de dónde hemos sacado plata”, dijo Morales, y reprochó la actitud del candidato presidencial Jorge Quiroga Ramírez de PODEMOS y de parlamentarios que denunciaron que el MAS financiaba su campaña con petrodólares del Gobierno venezolano.

Por su parte, el diputado del MAS Iván Morales aclaró que la coca que fuera a ser recolectada en el Chapare no sería monetizada, sino distribuida en las concentraciones de este partido durante la campaña electoral. “No es para vender, se entrega a la gente. Veremos cuánto se reúne y en función de eso distribuiremos en todo el país”, señaló el parlamentario. Esta afirmación deja al descubierto la disponibilidad de

³⁰¹ “Coca del Chapare financiará parte de la campaña del MAS”, periódico *La Prensa*, 15 de agosto de 2005.

³⁰² Patata deshidratada por procesos de congelamiento.

³⁰³ Esta posición del líder del MAS constituye una flagrante violación del artículo 67 de la Ley de Partidos Políticos de 1999.

recursos no financieros (en especie) del MAS para financiar su campaña política, así como la diversidad de opiniones entre sus líderes.

1.9 El MNR denuncia millonaria campaña electoral

El diputado por el partido político MNR, Julio Leigue, afirmó que en las elecciones generales de diciembre de 2005, cada partido gastaría cinco millones de dólares³⁰⁴, declarando que “aunque los partidos políticos que van en busca de la silla presidencial lo niegan, sin duda alguna, la campaña electoral que comienza a cobrar fuerza en el país con miras a las próximas elecciones nacionales, será millonaria. En ese contexto, se calcula que cada corriente política gastará mínimamente entre 4 a 5 millones de dólares estadounidenses, lo que sumando hace una cifra de entre 20 y 40 millones de dólares americanos”.

Convocó a los dirigentes de los partidos políticos a que expongan sus fuentes de financiamiento “porque sin duda alguna, el gasto por corriente partidaria llegará a más de 5 millones de dólares”.

Los más de 40 millones de dólares que costaría la campaña electoral de 2005 constituye una apreciación del denunciante de que los partidos no reportan los verdaderos estados financieros en los documentos presentados a la CNE, violando flagrantemente la Ley de Partidos Políticos de 1999, vigente hasta el año 2010, en lo que respecta a la rendición de cuentas y la debida transparencia.

1.10 Senador del Movimiento Bolivia Libre (MBL) insta a los partidos políticos a revelar monto de recursos que invertirán en campañas

³⁰⁴ “MAS denuncia campaña millonaria electoral”, *El Diario*, 21/09/05.

El dirigente y senador por el MBL Franz Barrios se pronunció sobre el financiamiento que utilizó su partido en las elecciones de diciembre de 2005³⁰⁵, en un contexto de intensa guerra mediática interpartidaria centrada en el financiamiento de los partidos, sosteniendo que “los candidatos a la Presidencia que no reconozcan que su campaña electoral será millonaria ingresarán en el terreno de la mentira y falsedad, porque un proceso de esta naturaleza no se hace con discursos, ‘a pulmón’, o con una libra de coca, sino todo lo contrario, por lo cual deben decir la verdad sobre cuánto dinero invertirán”. Se refería a los cinco millones de dólares que el diputado por el MNR Julio Leigue había denunciado.

Barrios expuso que los candidatos no estaban declarando el monto de dinero real empleado por los partidos como gasto electoral. Insinuó que en cada proceso eleccionario, los candidatos al iniciar sus campañas siempre aseguraban que no contaban con recursos, pero que luego aparecían realizando gastos dispendiosos con una serie de elementos que hacen a esta clase de procesos electorales. Este es otro caso de igual magnitud que el anterior al no reportar a la CNE en sus estados financieros los gastos dispendiosos; en consecuencia, se trata de una rendición de cuentas irregular.

1.11 Diputado del MIP acusa a candidatos de realizar gastos millonarios

El diputado del MIP, Alejo Véliz, que en coalición con la NFR llegó al Congreso Nacional en las elecciones de 2002 recriminó duramente a los partidos políticos por el gasto millonario en las elecciones de 2005³⁰⁶:

³⁰⁵ “El partido político Bolivia Libre (MBL) insta a los partidos políticos a revelar monto de recursos que invertirán en campañas”, *El Diario*, 22/09/05.

³⁰⁶ “Diputado del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) acusa a candidatos de realizar gastos millonarios” (*El Diario*, 23/09/05).

“Las campañas electorales de las diferentes organizaciones políticas, llámense de derecha o de izquierda o centro izquierda ya se muestran en su verdadera dimensión, es decir, que sus candidatos están realizando gastos millonarios con regalos de toda índole”.

Sugirió que los candidatos, como ya no contaban con los recursos otorgados por la CNE en calidad de financiamiento público directo, estos señalaban que contaban con fondos no declarados, demostrando así que no es difícil erogar gastos en una serie de actividades con el propósito de convencer a la población.

Sea como fuere, la verdad es que los dirigentes políticos y los senadores y diputados, investidos de inmunidad parlamentaria, realizan denuncias irresponsables que nunca documentan; sólo provocan escándalos que cesan de forma automática al concluir las campañas electorales.

1.12 El MAS rechaza acusaciones de gasto electoral millonario

Para concluir con la exposición de casos, en las elecciones realizadas en diciembre del año 2009 también estuvieron presentes las denuncias y las polémicas. Es así como el portavoz del MAS, Jorge Silva, rechazó las acusaciones de los candidatos del Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN) sobre el uso de 50.000.000 dólares estadounidenses (€ 38.461.538) en su campaña electoral: “Esta es una especulación mezquina de la oposición incapaz, que cada día cae y que no tiene prueba ni fundamento para aseverar esta versión”. Manifestó que el MAS rendiría un informe económico sobre el gasto en campaña. “Vamos a hacer conocer cuál es la estrategia de nuestra campaña, cuáles son las actividades y cuánto dinero se ha utilizado en la

campana”³⁰⁷. Compromiso que no fue cumplido; no hubo tal rendición de cuentas a la sociedad civil, y menos ante el órgano electoral.

Para las elecciones de diciembre de 2014 el MAS gano —por tercera ocasión— con el 61,36 %, las polémicas bajaron de tono, las acusaciones y contracusaciones se tornaron en la polémica de la reelección del candidato del MAS, siendo criticados por todos los candidatos de los demás partidos, pero todas las campañas de los diferentes partidos políticos participantes fueron financiadas por aportes de sus candidatos, sus militantes, donaciones y otros fondos de origen privado, dejando en la incertidumbre sobre el origen de los mismos porque no se realizó la debida rendición de cuentas

Al igual que el anterior punto, se trata más de denuncias y escándalos mediáticos que de un intento de aclarar las responsabilidades y de identificar a los responsables, una difícil situación sobre la que ninguna autoridad gubernamental toma decisiones y sobre las cuales las autoridades de la Fiscalía y del órgano (poder) Judicial nunca se pronunciaron.

1.13 MAS llama a congreso para definir aportes en campana

En la búsqueda de reelección, el actual Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, tras haber ganado las elecciones de 2005, 2009 y 2014, sobre las proclamaciones de las organizaciones sociales, han propuesto una modificación a la Constitución Política del Estado de 2009, pretendiendo ser postulado por los periodos 2020 – 2025 y 2025 – 2030, cuya modificación fue aprobada el 21 de octubre de 2015 por el Tribunal Constitucional. Es así que “el Movimiento

³⁰⁷ “MAS rechaza acusaciones de gasto millonario” (El Diario, 01/12/09).

Al Socialismo (MAS) convocó a un congreso para definir los aportes para la campaña del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016; allí también delinearé las acciones proselitistas y modificaré el estatuto interno del partido para incluir a otros sectores sociales”³⁰⁸.

Frente a la reforma de la Constitución Política del Estado de febrero de 2009, mediante la cual se pretende llevar a una reelección o repostulación del actual Presidente de Bolivia, Evo Morales Ayma del MAS, pretendiendo ser postulado por los periodos 2020 -2025 y 2025 – 2030, “el Movimiento Al Socialismo (MAS) convocó a un congreso para definir los aportes para la campaña del referéndum constitucional del 21 de febrero de 2016; allí también delinearé las acciones proselitistas y modificaré el estatuto interno del partido para incluir a otros sectores sociales”³⁰⁹, aprobado por Ley 757 de 05 de noviembre de 2015 de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio.

En necesario acentuar que mediante Ley 3925 de “Eliminación del financiamiento público” de 21 de agosto de 2008 se eliminó el financiamiento público (estatal), en consecuencia, las elecciones generales de 2009 y 2014 fueron con recursos provenientes de los privados, mejor llamados financiamiento privado de partidos políticos, dejando en duda absoluta el origen de estos recursos.

El referéndum constitucional de consulta sobre el Si o NO a la reforma constitucional en vista de una nueva elección del mismo y actual Presidente fijada por el Tribunal Supremo Electoral para el 21 de febrero de 2016 será financiada con aportes de sus militantes, jefes y demás autoridades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo con carácter obligatorio, todo este plan oficialista por la situación de los partidos de

³⁰⁸ Periódico La Razón, de 22 de octubre de 2015.

³⁰⁹ Periódico La Razón, de 23 de octubre de 2015.

oposición al NO; dejando a la absoluta duda y sospecha de financiarse con dineros provenientes de delitos predicados principalmente los provenientes de la corrupción, sin dejar de lado los provenientes del narcotráfico, por la alta corrupción política y pública dominante en el aparato administrativo boliviano; así como la sospecha internacional de la incidencia del narcotráfico en la democracia boliviana.

La asistencia obligatoria de funcionarios del aparato estatal, es una condición que el gobierno impone a través del Ministerio del Trabajo y las células internas del partido oficialista en cada entidad del Estado, a quienes se obliga a asistir a marchas, proclamaciones, y demás actos públicos de campaña, que es controlado y una condición para continuar en el ejercicio del cargo (trabajo) y para el pago de sus haberes mensuales, además del descuento del 10 % como aporte obligatorio al partido político el MAS; convirtiéndose en una de las formas de financiamiento público porque usan el tiempo de trabajo para campañas, así como en financiamiento privado porque recaudan el 10 % de los salarios de los empleados públicos, todo entorno a la cooptación implantada en la administración de Estado, sus instituciones y de los funcionarios públicos.

Otra fuente de financiamiento público indirecto que utilizaran, será a través del uso indiscriminado de bienes del Estado en las campañas políticas que si bien se encuentran prohibidas por la Ley 026 del Régimen Electoral, de 16 de junio de 2010, que igual usaron —prebendalmente— en las elecciones generales de 2009 y 2014, y seguro igual será en futuras elecciones.

Conclusiones finales

Nada más cierto que la delincuencia organizada sigilosa, sutil y sistemáticamente ingresaron, ingresan e influyen financieramente en los partidos políticos, proponiendo candidatos y otorgando dineros que tienen como origen otros delitos precedentes, jurídicamente denominados delitos predicados o precedentes, refiriéndonos —principalmente— los provenientes del narcotráfico, pasando por la corrupción política, pública y privada, hasta llegar al lavado de dinero, entre otros delitos graves.

Así las cosas, nuestras proposiciones y consideraciones contenidas en el presente trabajo académico sólo constituyen uno de los tantos caminos para abordar una problemática de por sí muy compleja, cuya finalidad no es más que contribuir al debate, la crítica y la revisión por parte de los diferentes estudiosos de la cuestión del financiamiento de partidos políticos y la influencia en democracia del dinero de procedencia ilícita.

Con el presente trabajo académico sólo pretendemos aportar a la discusión general en torno al Derecho Penal Económico con relación al financiamiento de partidos políticos para reprimir la receptación de dinero de procedencia ilícita por los partidos políticos destinado al financiamiento de campañas electorales, así como a las respuestas del Estado a través de regulaciones, normas y Leyes en cuanto a las barreras de entrada de dineros procedentes de actividades irregulares y a una debida y eficiente fiscalización por el Estado, y el ordenamiento jurídico para penalizar a los infractores. En ningún caso pretendemos arribar a fórmulas absolutas, definitivas e infalibles, sino exponer innegables revelaciones (escándalos) que permitan valorar la ausencia de transparencia en la rendición de

cuentas y los deficientes mecanismos de fiscalización para evitar en el futuro la infiltración de financiamiento no transparente en la democracia de los Estados.

A partir de estas consideraciones, concluimos afirmando que:

1. El problema en cuestión no es si el Estado debe sostener económicamente a los partidos, refiriéndonos al financiamiento público, sino en qué medida y bajo qué condiciones debería hacerlo, sobre todo teniendo en cuenta que en el momento de plantearse estas premisas, nace la necesidad sobre la regulación al financiamiento de partidos políticos como lo ocurrido en España con el Plan de Regeneración Democrática de 2013, consolidado el 31 de marzo de 2015 por Ley Orgánica 3/2015, en la búsqueda de regular y fiscalizar las diferentes fuentes de financiamiento, establecer límites y barreras de entrada a las aportaciones y a sus fuentes irregulares, prohibiendo principalmente los aportes anónimos y los de origen ilícito que, en Bolivia desde el 2008 su tendencia es hacia la desregulación, por efecto de la Ley 3925 de Eliminación del financiamiento público de 21 de agosto de 2008, dejando el financiamiento de origen privado con un mínimo de control, tarea encargada el Tribunal Supremo Electoral.

2. En lo referente al financiamiento privado, este tiene directa relación con la lucha contra el narcotráfico, la corrupción, el lavado de dinero y las organizaciones criminales, ya que cada una de estas cuentan con un marco legal independiente e instituciones jurídicas responsables. En este sentido, los órganos de fiscalización y de represión del crimen deben coordinar acciones para intercambiar y planificar políticas públicas, medios, modos y formas de fiscalización, desde lo administrativo hasta lo penal, pasando por el derecho Tributario y el Derecho Financiero.

3. Los casos de escándalos en los diferentes Estados y gobiernos, expuestos en los capítulos II y VIII, son los que debilitan la democracia y ponen en la testera de juicio a los líderes de los partidos políticos que no cuentan con la debida ética al momento de participar en campañas electorales, ya que como se demostró en Bolivia en el caso de las relaciones con el narcotráfico, que el propio gobierno reconoció al plantear la “Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008”. Asimismo, un ejemplo en el caso del gobierno, jefes y dirigentes políticos del MIR que dejó al descubierto estas relaciones económicas oscuras con el narcotráfico.

4. Considerando que las regulaciones son una forma de establecer límites y barreras para proteger al sistema político, al sistema de partidos y al sistema democrático, pero no son suficientes porque los jefes y dirigentes de los partidos políticos siempre buscarán dinero para sustentar los grandes gastos que demandan las campañas electorales, aun conociendo que estos dineros podrían provenir de actividades ilícitas, principalmente el narcotráfico; o en su defecto serán los narcotraficantes los que buscan relacionarse con los gobiernos a través del financiamiento de los partidos políticos, quienes proponen candidatos, demandan protección política y jurídica, además de contratos públicos a través de empresas de fachada para resarcirse lo financiado.

5. El dinero sucio (espurio) siempre estará presente en las campañas electorales, por lo que es un imperativo sancionar las prácticas irregulares en las que incurren los responsables de los partidos políticos, sin olvidar la necesidad de sancionar también a los mismos partidos políticos. Estas sanciones deberán contener, especialmente en el cuerpo del Derecho Electoral, el Derecho Penal, o el Derecho Penal Económico en calidad de norma específica para tratar delitos electorales como lo es, por ejemplo, el financiamiento privado irregular de partidos políticos.

6. Para finalizar, quisiera sintetizar en una frase breve el beneficio de esta investigación y de varios años de trabajo en cuestiones relacionadas con el tema central, sosteniendo que “el dinero —cual fuera su origen— es la sangre que fluye por las venas de la democracia para sustentar y soportar a los partidos políticos, e indiscutiblemente la rendición de cuentas no será posible ni transparente, puesto que los líderes y dirigentes de los partidos políticos de ningún modo revelarán todo el financiamiento que reciben, menos aún mantendrán y entregarán todos los documentos de registro contable, por lo que corresponde al área del Derecho Penal Económico cuestionar y sancionar las malas prácticas”.

Bibliografía

ABEL SOUTO, Miguel (2013): *Volumen mundial del blanqueo de dinero, evolución del delito en España y jurisprudencia reciente sobre las últimas modificaciones del Código Penal*. Santiago de Compostela: *Revista General de Derecho Penal* N° 20.

— (2012): *Blanqueo, innovaciones tecnológicas, amnistía fiscal de 2012 y reforma penal*. A Coruña: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Artículo RECPC 14-14 (2012).

ABOUT COLOMBIA INTERNACIONAL (Julio - Diciembre 2003): *América Latina: Democracias Turbulentas - Crisis, inflexión y reforma del sistema de partidos en Bolivia*. Bogotá: *Revista del departamento de Ciencia Política — Facultad de Ciencias Sociales* ISSN 1900 6004 — versión en línea.

ACKERMAN, Bruce y AYRES, Ian (2002): *Voting with dollars — A new paradigm for campaign finance*, New Haven y Londres: Yale University Press.

ACKERMAN, John M. (2004): *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, documento de trabajo del Banco Mundial N° 3. Washington, DC: Banco Mundial.

AGUADO CORREA, Teresa (2013): *Decomiso de los productos de la delincuencia organizada “Garantizar que el delito no resulte provechoso”*. Sevilla: *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 15-05 (2013).

ALBÓ, Xavier (2004): *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*. La Paz: CIPCA-Plural Editores.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique (1994): *Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos*, en *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid: Cuadernos y Debates: Centro de Estudios Constitucionales.

ANDELMAN, David A. (1994): *El laberinto del dinero de las drogas*. Quito: Servicio Cultural e Informático de los Estados Unidos de América (USIS).

ANDRADE VALLEJOS, Richard (2008): *Crimen organizado*. Cochabamba, Bolivia: editorial Industria Gráfica "J.V".

ARLACCHI, Pino (2001): *Foro sobre el delito y la sociedad*. Nueva York: Naciones Unidas: Volumen 1, Número 2.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar (2009): *La financiación de los partidos políticos*. Madrid: ediciones Cinca S.A.

ARISTÓTELES (1999): *La Política*. Santiago: Editorial Colicheuque Ltda.

ARROYO ZAPATERO, Luis y NIETO, Martín Adán (2006): *Fraude y corrupción en el derecho Penal Europeo, Eurodelitos de corrupción y fraude*. Murcia: Fotocomposición e Impresión COMPOBELL, S.L.

BANCO MUNDIAL (2011): *Informe sobre el desarrollo mundial. Conflicto, seguridad y desarrollo*: Washington, DC: Banco Mundial.

- BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín (1982): *Partidos políticos y sistemas electorales*. México, D.F.: Anuario Jurídico IX.
- BACIGALUPO, Enrique (2004): *Hacia el nuevo derecho penal*. Buenos Aires: Hammurabi.
- BEALEY, Frank (2003): *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: ediciones Istmo.
- BERNAL DEL CASTILLO, Jesús (2009): *El delito de blanqueo de capitales*. La Rioja: Revista Noticias de la Unión Europea No. 299.
- BLANCO CORDERO, Isidoro (2009): *¿Es necesario tipificar el delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español?* Athena Intelligence Journal, Vol. 4, No 1, Enero — Marzo de 2009, www.athenaintelligence.org
- BOBBIO, Norberto (2001): *Diccionario de Política*. México D.F.: editorial Siglo XXI.
- BONETE PERALES, Enrique (1998): *La política desde la ética*. Tomo I “*Historia de un dilema*”. Madrid: editorial Proyecto A.
- BRUC CET ANAYA, Luis Alfonso (2001): *El crimen organizado*. México, DF: editorial Porrúa.
- BRUN, Jean-Pierre; GRAY, Larissa; SCOTT, Clive; y STEPHENSON, Kevin M. (2011): *Manual para recuperación de activos, Una guía orientada a los profesionales*. Washington, D.C.: ediciones CONDO, S.A.

- BUSTOS GISBERT, Rafael (2001): *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid: editorial COLEX.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo (1993): *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: editorial Heliasta SRL.
- CACIAGLI, Mario (1996): *Cientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales.
- CALLEGARI, André Luis (2010): *Crimen organizado: concepto y posibilidad de tipificación delante del contexto de la expansión del derecho penal*. Madrid: Revista Derecho Penal y Criminología, Volumen xxxi, Número 91, julio-diciembre de 2010.
- CAMPERO PRUDENCIO, F. y TORANZO, Carlos (1999), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. Arze Aguirre, René Danilo "Visión histórica. Notas para una historia del siglo XX en Bolivia". La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime (2001): *Partidos políticos y democracia*. Querétaro: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- CASAS-ZAMORA, Kevin (2005): *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Colchester, Essex: University of Essex Print Centre.
- CASSAGNE, Juan Carlos (2009): *El principio de legalidad y control judicial de la discrecionalidad*. Madrid: Marcial Pons.

CEJUDO, Arancha y RAMIL, Xosé (2013): *Crowdfunding, Financiación colectiva en clave de participación*. Madrid: Asociación Española de Fundraising.

CENTELLAS, Marco y CONDORI, Ricardo (2011): *Derecho Electoral*. La Paz: Imprenta El Original San José.

CENTRO CARTER (2003): *Financiamiento de la democracia: Partidos políticos, campañas y elecciones*. Declaración del Consejo de Presidentes y Primeros Ministros de las Américas, Atlanta, Georgia: Centro Carter.

CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL) (1989): *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica: CAPEL.

CID GÓMEZ, J. M. (2013): *Detección del blanqueo y sus efectos socioeconómicos*, en Abel Souto, M. y N. Sánchez Stewart (coords.) (2013): *III congreso sobre prevención y represión del blanqueo de dinero*. Valencia: Tirant lo Blanch.

COMITÉ DE BASILEA PARA LA SUPERVISIÓN BANCARIA (1997): *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva*. Basilea.

CONCHA, Gastón y NASER, Alejandra (eds.) (2012): *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CONDE-PUNPIDO TOURÓN, Cándido (2003): *Derecho Penal Económico*. Madrid: Consejo General del poder Judicial.

CONSEJO NACIONAL DE LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS (CONALTID) (2004): *Estrategia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008*. La Paz: CONALTID.

COUNCIL OF EUROPE (2007): *Proceeds from trafficking in human beings and illegal migration/human smuggling*, European Committee on Crime Problems (CDPC). Select Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures (MONEYVAL). A Report by the Workshop 5 Project Team following the joint FATF-MONEYVAL typologies meeting held in Moscow. Strasbourg.

CORDERO, Luis Alberto (2002): *Campañas electorales y financiamiento de partidos*, Edición y coordinación Meléndez, Javier, “*Guía para la gerencia Política*”. Washington, DC: Instituto Nacional de Democracia.

CORZO FERNÁNDEZ, Susana (2002): *El clientelismo político como intercambio*. Granada: Universidad de Granada.

CUISSET, André (1998): *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*. México, D. F.: Procuraduría General de la República de México.

DAHL, Robert (1993): *La democracia y sus críticos*. Barcelona: editorial Paidós.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José (2002): *Los Partidos Políticos, Su Marco Teórico y Jurídico y las Finanzas de la Política*. México, DF: UNAM.

DE LEÓN VILLALBA, Francisco Javier (2014): *Derecho Penal Militar*. Valencia: editorial Tirant lo Blanch.

DEL ÁGUILA, Rafael (1997): *Manual de Ciencia Política*. Madrid: editorial Trotta.

DEL CASTILLO, Pilar (1994): *Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos*, en “*La Financiación de los Partidos Políticos*”. Madrid: Cuadernos y Debates, Centro de Estudios Constitucionales.

— (1991): *La financiación de los partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI Editores.

DEL CASTILLO, Pilar y ZOVATTO, Daniel (Editores) (1995): *La financiación de la política en Iberoamerica*. San José: IIDH/Capel.

DERMIZAKY, Pablo (2010): *Justicia Constitucional*. La Paz: Plural editores.

ESTUPIÑÁN GAITÁN, Rodrigo y ESTUPIÑÁN GAITÁN, Orlando (2004): *Análisis financiero y de gestión*. Bogotá: ECOE ediciones.

EWING, K. D. y ISSACHAROFF, Samuel (2006): *Party funding and campaign financing in international perspective*. Oxford: Hart Publishing, Salters Boatyard, Folly Bridge, Abingdon Rd.

EWING, Kaith D., ROWBOTTON Jacob y JOO-CHEONG, Tham (2012): *The funding of political parties, Where now*. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group.

FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (2003): *La corrupción del agente público extranjero e internacional*. Grupo de estudio contra la corrupción, Universidad de Salamanca. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica.

FERNÁNDEZ DE CERVANTES Y TORRES, José (2014): *Blanqueo de capitales y principio de lesividad*. Salamanca: Ratio Legis ediciones.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER (2009): *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

— (2004): *Perfiles del Nuevo Derecho Electoral Boliviano*. La Paz: Imprenta Si Comunikate S.R.L.

FUNDACIÓN MILENIO e ILDIS (1995): *Anteproyecto de la Ley de Partidos Políticos: Algunas Interrogantes y posibles respuestas*. La Paz: FES-ILDIS.

GARCÍA CAVERO, Percy (2007): *Derecho penal económico*, Parte general. Lima: Grijley, 2ª ed.

GARCÍA VÁSQUEZ, Nancy (2010): *El control externo de la administración pública, un enfoque internacional*. México, DF: Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en la Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

- GIMÉNEZ ABAD, Manuel (2014): La transparencia en el control económico-financiero de los partidos políticos en España, entre un balance decepcionante y un futuro sombrío. Barcelona: Cuadernos Manuel Giménez Abad, N° 7, junio 2014.
- GITMAN, Lawrence J. (1987): Fundamentos de administración financiera. México D.F.: Editorial Harla.
- GOLDSTEIN, Mabel (2008): *Diccionario Jurídico Consultor Magno*. Bogotá: Editorial Panamericana Formas e Impresos S.A.
- GONZALES DE LA VEGA, René (1994): *Derecho Penal Electoral*. México, DF: editorial Porrúa S.A.
- GRINER, Stevan y ZOVATTO, Daniel (2004): *De las normas a las buenas prácticas, El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José de Costa Rica: Compañía ABC Ediciones del Sur S.A.
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI) (2003): *40 recomendaciones del GAFI contra el lavado de dinero*. Berlín: GAFI.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2003): *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales*. México, DF: Serie: Cultura de la rendición de cuentas.
- GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (2011): *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México, DF: IDEA Internacional, Organización de Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México (2ª ed.).

HASSEMER, Winfriend y MUÑOZ CONDE, Francisco (1995): La responsabilidad por el producto en el Derecho Penal. Valencia: Tirant lo Blanch, 1ra. Edición.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (2001): *Diccionario Jurídico Mexicano*. México D.F.: editorial Porrúa.

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO (2011): *Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática*. México, DF: y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA (2002): *Guía para la Gerencia Política*. Washington D.C.: Edición y Coordinación Javier Meléndez Q.

INTERNATIONAL MONETARY FUND THE WORLD BANK GROUP (2004): *Financial Intelligence Units*. International Washington, DC: Monetary Fund Publication Services.

IRIGOYEN, Javier (2005): *La Política: Instituciones Políticas*. México, D.F.

KELSEN, Hans (2008): *Teoría pura del derecho*. La Paz: Academia Boliviana de Ciencias Jurídicas.

KEMP, Frederick (1990): *Noriega, toda la verdad*. México, DF: Grijalbo.

KENNEDY, Ralph Dale y McMullen, Stewart Yarwood (2000): *Estados Financieros, Forma, Análisis e Interpretación*. México, DF: Unión Tipológica Editorial Hispano Americano.

KOB, Michael (2011): *The Politics of Party Funding, State funding to political parties and party competition in Western Europe*. Oxford: MPG Books Group, Bodmin y King's Lynn.

KRUIJT, Dirk (2011): *Drogas, Democracia y Seguridad: El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. Amsterdam: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

LAMAS PUCCIO, Luis (2011): *Elecciones y lavado de dinero. Narcotráfico y gobernabilidad*. Lima: Boletín electrónico del IDEI, Año 5, N° 41.

LANZA, Lucas y FIDEL, Natalia (2011): *Política 2.0 y la comunicación en tiempos modernos*. Buenos Aires: Centro de Estudios en Diseño y Comunicación, Cuaderno 35.

LAROUSSE (2011): *Diccionario Larousse*. México, D.F.: Ediciones Larousse.

LATORRE, Ángel (2002): *Introducción al Derecho*. Barcelona: editorial Ariel.

MAIER, Julio B.J. y BINDER, Alberto M. (1995): *El Derecho Penal Hoy*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

MAIER, Julio B.J. (1996): *Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

MALEM SEÑA, Jorge (2002): *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: editorial Gedisa.

MARAVALL, José María (2003): *El control de los políticos*. Madrid: editorial Taurus.

MATEU VIDAL, Tomeu (2014): La financiación ilegal de partidos políticos, el nuevo “delito” de 02 de diciembre de 2014. Abogado — LegalSteps, www.legal-steps.com

MAYORGA, René Antonio (2004): *La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia*. Lima: AGORA Democrática, Seminario regional: “*Situación actual de los partidos políticos en la Región Andina, mayo 2004*”, Internacional IDEA.

— (2003): *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos de Bolivia, 1997-2002*: Unidad para la promoción de la Democracia / OEA - Internacional IDEA.

MELÉNDEZ, Javier (2002): *Guía para la gerencia política*. Washington D.C.: Instituto Nacional de Democracia.

MELGAR ADALID, Mario (2000): *La Justicia Electoral*. México, DF: Cuadernos para la reforma de la justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

MESA, José de; GISBERT, Teresa y GISBERT, Carlos Mesa (2006): *Historia de Bolivia*. La Paz: editorial Gisbert, 6ª edición.

MIGUEL HARB, Benjamín (1998): *Derecho Penal*. La Paz: editorial Juventud.

MORGAN, J.P. (2014): *Manual de gestión del riesgo reputacional*. Buenos Aires: Chase Bank.

- MUÑOZ CONDE, Francisco (2004): *Derecho Penal, Parte General*. Valencia: Tirant lo Blanch Libros.
- NASSMACHER, Karl-Heinz (2009): *The Funding of Party Competition*. Munich: Nomos.
- NICOLIELLO, Nelson (2006): *Diccionario del latín jurídico*. Buenos Aires: € editores.
- NIETO, Catalina (2012): *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador (FES-ILDIS).
- NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel, OROZCO Jesús y THOMPSON, José (2007): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- NOGUEIRA, Humberto y CUMPLIDO, Francisco (1999): *Los partidos políticos en las sociedades contemporáneas*. Madrid.
- O'DONNELL, Guillermo (2004): *Acerca del Estado en América Latina contemporánea, Diez tesis de discusión*. Texto preparado para el proyecto "La Democracia en América Latina," propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD). Indiana: Universidad de Notre Dame.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (sin año): *El delito de lavado de activos como delito autónomo*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2003):
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Mérida:
ONU.

— (2001) Resolución 1373 sobre medidas para combatir el
terrorismo, aprobada por el Consejo de Seguridad de las
Naciones Unidas

— (2000): *Convención de las Naciones Unidas contra el crimen
organizado Transnacional*. Palermo: ONU.

- ✓ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de
personas, especialmente mujeres y niños.
- ✓ Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar
y aire.
- ✓ Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas
de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

— (1999): *Convenio Internacional para la Represión de la
Financiación del Terrorismo*. ONU.

— (1998): *Refugios financieros, secreto bancario y blanqueo de
capitales*. ODCCP.

— (1988): *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico
Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Viena: ONU.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Junta
Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2011),
“*Informe 2010*”, Naciones Unidas. Washington, DC: JIFE/ONU.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (1993): *Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada, tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, “*Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*”. México, DF: Editores Raúl Márquez Romero y Miguel López Ruiz.

OSSORIO, Manuel (2002): *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: editorial Heliasta.

PALMA HERRERA, José Manuel (2005): *Comentarios al Código penal*. Madrid: editorial Edersa.

PAYNE, Mark J.; ZOVATTO, Daniel G. y MATEO DÍAZ, Mercedes (2006): *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

PELÁEZ MARTOS, José María (2010): *Blanqueo de capitales: obligaciones de empresas y profesionales en la nueva ley*. Valencia: Edición Fiscal CISS Grupo Wolters Kluwer.

PEÑARANDA, Raúl (2004): “Mueren unos partidos y nacen otros”, *Los partidos políticos ante la crisis* N° 2. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.

PEREIRA PINTO, Juan Carlos (1985): *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: AZ editora S.A.

PLAN DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA (2013): España.

PRATS I CATALÀ, Joan (2005): "Democracias, desigualdad y fragmentación: el caso boliviano". *Metáfora* N° 30. Santa Cruz, Bolivia: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible.

PUENTE ABA, Luz María; ZAPICO BARBEITO, Mónica y RODRÍGUEZ MORO, Luis (coords.) (2008): *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración. Retos contemporáneos de la política criminal*. Granada: editorial Comares, S.L.

QUISBERT, Ermo (2008): *la historia del derecho penal a través de las escuelas penales y sus representantes*. La Paz, editorial: Centro de Estudios de Derecho.

RAMOS OSSORIO, Marcos (1997): *Teoría política y derecho electoral*. México, D.F.: editorial Porvenir.

RANDO CASERMEIRO, Pablo (2010): *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador*. Valencia: editorial Tirant lo Blanch.

REAL-DATO, José y TERUEL, Juan Rodríguez (2013): "La reforma de la financiación de los partidos políticos de 2012: ¿otra oportunidad perdida?". Almería: *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*.
<http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/quienes-somos.html>

REHREN, Alfredo (2000): *Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

REVISTA CONOZCA MÁS (2009): *Historia de los cárteles del narcotráfico, “Sangre, balas y leyendas”*, por Avilés, Paula y Bibi Mandakovic. Santiago: Edición 20.05, págs. 54 al 65.

REZZOAGLI, Bruno Ariel (2005): *Corrupción y contratos públicos, una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas*. Salamanca: Ed. Ratio Legis Librería Jurídica.

RIVAS MONTEALEGRE, Ramiro (2010): *Penalización al Financiamiento del Terrorismo en Bolivia, en el marco de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas*. La Paz: Tesis de Licenciatura en Derecho, Universidad NUR.

— (2003): *La insuficiencia legal respecto al lavado de dinero en Bolivia, diagnóstico y acción*. La Paz: Tesis de Maestría en Derecho Económico, Universidad Andina Simón Bolívar.

— (1999): *Instructivo y manual de procedimientos operativos para la prevención, detección y reporte de legitimación de ganancias ilícitas en el sistema financiero y servicios auxiliares*. La Paz: Unidad de Investigaciones Financieras — Bolivia.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás y FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo (2003): *La corrupción en un mundo globalizado: Análisis interdisciplinar*. Salamanca: editorial Ratio Legis.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Ángel (2011): *Contabilidad y financiación de los partidos políticos*. Valencia: edición Fiscal CISS.

- ROJAS ORTUSTE, Gonzalo y VERDESOTO CUSTODE, Luis (1997): *Participación Popular como reforma de la política*. La Paz: editorial Muela del Diablo.
- ROMERO FLORES, Beatriz (2005): *Partidos políticos y responsabilidad penal, la financiación electoral irregular*. Barcelona: editorial Atelier.
- ROSE-AKERMAN, Susan (2001): *La corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reformas*. Madrid: Siglo XXI de España editores.
- ROSENBERG, J. M. (1993): *Diccionario de administración y finanzas*. Barcelona: Editorial Océano/Centrum.
- ROXÍN, Claus (1997): *Derecho Penal, Parte General, Tomo I*. Madrid: Editorial Civitas, S.A..
- SACHS, Jeffrey y LARRAÍN, Felipe (1993): *Macroeconomía en la economía global*. México, DF: Gráficas Monte Albán S.A. de C.V.
- SANTISO, Carlos (2009): *The political economy of government auditing, Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Abingdon: Routledge Taylor & Francis Group.
- SARTORI, Giovanni (2001): *Los partidos políticos*. México, D.F.: editorial Heliasta.
- (1999): *En defensa de la representación*. Madrid: Claves de la razón práctica N° 91.

— (1988): *Teoría de la democracia*. México, D.F.: Alianza editorial.

SCHEDLER, Andreas (2004): *¿Qué es rendición de cuentas?* México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

SCHMIDT, Eduardo (1995): *Ética y negocios en América Latina*. Lima: Imprimatur, Biblioteca Universitaria, Universidad del Pacífico.

SCHMITT, Carl (1991): *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza editorial.

SCHOTT, Paul Allan (2003): *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*. Washington, DC: World Bank and International Monetary Fund.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María y MIRÓ LLINARES, Fernando (2013): *La teoría del delito en la práctica penal económica*. Madrid: ed. La Ley.

SIMON, Joan (2011): *Principales tendencias relacionadas con la creación cultural colectiva: Crowdsourcing y Crowdfunding*. Barcelona: Curso Trabajo colaborativo. PEC-2, Postgrado de Redes Sociales y Conocimiento Compartido-UOC.

TALLER DE HISTORIA ORAL ANDINA (1995): *Ayllu: pasado y futuro de los pueblos originarios*. La Paz: Cuaderno de Formación N° 5, ediciones Aruwiwiri.

TERRADILLOS BASOCO, Juan María y ACALE SÁNCHEZ, María (2004): *Temas de Derecho Penal Económico*. Madrid: Trotta.

- THESING, Josef y HOFMEISTER, Wilhelm (1995): *Control financiero en la democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung A.C. y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), editorial Grancharoff J.A.
- TOFFLER, Alvin (1981): *La tercera ola*. Bogotá: Ediciones Nacionales, Círculo de Lectores, Edinal Ltda.
- TOLA FERNÁNDEZ, Ricardo Ramiro (2012): *Derecho Penal*, Parte General. La Paz: Imprenta El Original San José, 2ª ed.
- TORANZO, Carlos (2006): *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz: FES-ILDIS y Plural editores.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO (2000): *Apuntes de Derecho Electoral*. México, DF.
- UNODC (2011): *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research report*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), octubre de 2011.
- UIF (2013): *Manual de procedimientos operativos para la detección, prevención, control y reporte de legitimación de ganancias ilícitas, financiamiento del terrorismo y/o delitos precedentes, con enfoque basado en gestión de riesgo*. La Paz: Unidad de investigaciones Financieras, Bolivia.
- URIARTE, Edurne (2002): *Introducción a la Ciencia Política*. Madrid: editorial Tecnos.

- USAID y LAPOP (2004): *Auditoría de la Democracia, Informe Bolivia 2004*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.
- VALDÉS PRIETO, Salvador (2003): *Financiamiento de la actividad política*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Políticos.
- VALENCIA VEGA, Alipio (2004): *Fundamentos de Derecho Político*. La Paz: editora Urquizo S.A.
- VARGAS, H. y KRUSE, T. (2000): *Las victorias de abril: Una historia que aún no concluye*. Buenos Aires: CLACSO — OSAL.
- VEGA SÁNCHEZ, María Victoria (2011): *Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- VERDESOTO, Luis y ZUAZO, Moira (2006): *Instituciones en boca de la gente*. La Paz: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- VIDALES RODRÍGUEZ, C. (2012): “La posesión y utilización de bienes como actos de blanqueo en la legislación penal española”, *Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa* N° 6
- VILLAMOR LUCIA, Fernando (2010): *Modernas Corrientes doctrinales en Derecho Penal, Teoría del delito*. La Paz, Edición de la Academia Boliviana de Ciencias Jurídico Penales, 1ª Edición.
- (2007): *Derecho Penal Boliviano, Parte General*. La Paz: Inspiración Cards, 2^{da} ed.

WARE, Alan (2004): *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: editorial Istmo.

WESTON, J. Fred; y COPELAND, Thomas (1994): *Manual de administración financiera*. Bogotá: D'vinni Editorial Ltda.

WHITLA, Paul (2009): *Crowdsourcing and its Application in Marketing Activities*. Hong Kong: Lingnan University, Contemporary Management Research, Vol. 5, N° 1.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (2005): *Derecho Penal, Parte General*. Buenos Aires: Editorial Ediar, 2da Edición.

— (1991): *Manual de Derecho Penal, Parte General*. México D.F.: Cárdenas Editor.

ZAVALETA, René (1967): *La formación de la conciencia nacional*. La Habana: Edición Casa de las Américas.

ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura; Gorjón BARRANCO, M. Concepción; FERNÁNDEZ GARCÍA, Julio; y DÍAZ CORTÉS, Lina Mariola (2012): *PODER Y DELITO, Escándalos financieros y políticos*. Salamanca: Ratio Legis.

ZEGADA, María Teresa (2006): *Partidos en el poder: La ausencia de un sistema de representación política en Bolivia, en "La representación política en Bolivia, tendencias y desafíos"*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA), Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM).

ZOVATTO, Daniel (2005): *Dinero y política en América Latina*. México, D.F.: En Foreign Affairs en Español vol. 5. n. 4.

— (2004): *Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia*. “Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina”. México, DF: Universidad Autónoma de México e Internacional IDEA.

— (2003): *Dinero y política en América Latina: Una visión comparada*. Lima: Ed. Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.

ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús (2008): *Reforma política y electoral en América latina: 1978-2007: lectura regional comparada*. México, DF, Editor: UNAM.

Publicaciones periódicas:

El Deber (Santa Cruz, Bolivia)

- *“Dan plazo a Kukoc para que responda por la plata”,* 11 de diciembre de 2003.

El Diario (La Paz, Bolivia)

- *“MAS rechaza acusaciones de gasto millonario”,* 01 de diciembre de 2009.
- *“Diputado del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) acusa a candidatos de realizar gastos millonarios”,* 23 de septiembre del 2005.
- *“EL partido político Movimiento Bolivia Libre (MBL) insta a los partidos políticos a revelar monto de recursos que invertirán en campañas”,* 22 de septiembre de 2005.
- *“El MAS denuncia millonaria campaña electoral”,* 21 de septiembre del 2005.

El Nuevo Día (Santa Cruz, Bolivia)

- *“Una denuncia de droga en la casa del amigo de Kukoc hizo hallar el dinero”,* 12 de diciembre de 2003.

La Prensa (La Paz, Bolivia)

- *“Coca del Chapare financiará parte de la campaña del MAS”*, 15 de agosto de 2005.
- *“La CNE acepta la sede de ADN y desembolsa dinero”*, 27 de noviembre de 2004.
- *“La CNE suspende fondos al MIR, MBL y ADN”*, 27 de noviembre de 2004.
- *“Óscar Eíd es sentenciado a 4 años”*, 18 de enero de 1995.

La Razón (La Paz, Bolivia)

- *“MAS llama a congreso para definir aportes en campaña”*, 22 de octubre de 2015.
- *“MAS apunta recaudar Bs 5 millones en inscripción-reinscripción de militantes para campaña electoral”*, 04 de febrero de 2014.
- *“Se debe discutir el financiamiento a los partidos”*, 05 de agosto de 2012.
- *“La profundización de la democracia en Bolivia”*, 23 de enero de 2006.
- *“Edición Aniversario, 15 años junto a Bolivia”*, 07 de junio de 2005.

Los Tiempos (Cochabamba, Bolivia)

— “MAS obliga a funcionarios públicos a ser militantes”, 05 de marzo de 2013.

