

El binomio política–corrupción en América Latina*

Luis Mario Rodríguez Rodríguez**

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 14 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de noviembre de 2019.

Resumen: La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región. Los grandes escándalos en los que se han malversado cantidades millonarias del erario nacional representan un desafío sin precedentes para las democracias latinoamericanas. El nuevo “normal” del crecimiento de las economías, muy por debajo del que necesitan los gobiernos para combatir la pobreza y la percepción de que los responsables de la cosa pública están vaciando las arcas del Estado, contribuyen a deteriorar, aceleradamente, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia. El uso irregular del dinero en la política se está convirtiendo en el medio más frecuente utilizado en actos de corrupción. La entrega de recursos ilícitos en varias de las campañas electorales en América Latina, particularmente en Brasil, Perú, Guatemala, Colombia, Honduras y El Salvador, entre otros, delató una red transnacional de corrupción que motivó la apertura de varios procesos judiciales. La región continúa al acecho de una práctica que sigue desarticulando las instituciones de la democracia. El artículo presenta algunas lecciones del binomio “política y corrupción” en América Latina, resume el estatus en el Triángulo Norte de Centroamérica y plantea el debate acerca de si conviene dar el tratamiento como acto de corrupción al financiamiento irregular.

Palabras clave: Corrupción / Corrupción política / Debilitamiento de la democracia / Financiamiento del partido político / Lavado de dinero / Guatemala / Honduras / El Salvador / América Latina / Triángulo Norte.

Abstract: Corruption is shaking the stability of the political systems of the region. Big scandals, in which millions of dollars from public funds have been embezzled, represent an unprecedented challenge to Latin American democracies. The new “normal” growth of the economies is way below what governments need to fight poverty. The perception is that those in power depleting the treasury, and they continue to rapidly deteriorate the citizens’ satisfaction with democracy. Irregular use of money in politics is turning into one of the most frequent acts of corruption. The handing over of illegal resources in several electoral campaigns in Latin America, particularly in Brazil, Peru, Guatemala, Colombia, Honduras and El Salvador, among others, unveiled a transnational network of corruption that led to several judiciary processes. The region fights against a practice that keeps on weakening democratic institutions. The article presents some lessons of the “politics and corruption” binomial in Latin America. It provides a summary of the status of the Northern Triangle of Central America and presents a debate on the convenience of treating irregular funding as corruption.

Key Words: Corruption / Political corruption / Weakening of democracy / Funding of political parties / Money laundering / Guatemala / Honduras / El Salvador / Latin America / Northern Triangle.

* El artículo base, que aborda otros aspectos fuera del de la regulación del financiamiento político, se encuentra en "Política y corrupción en América Latina: las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica" en Salvador Romero Ballivián y Julieta Castellanos (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, 2019, p. 165 - 201.

** Salvadoreño, abogado y politólogo, correo lrodriguez@fusades.org Doctor en Derecho Privado por las Universidades Autónoma de Barcelona y Dr. José Matías Delgado de El Salvador, con maestrías en Ciencia Política y Estudios Electorales, de la Universidad Jesuita José Simeón Cañas de El Salvador (UCA) y la Universidad de Valencia, España, respectivamente. Actualmente es el Director de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), desde 2015 dirige la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia (ECADE) y es secretario general de la Universidad Dr. José Matías Delgado. Fue director ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada y secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia de la República. Catedrático universitario, profesor invitado en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y coautor de la 3^a ed. del Diccionario Electoral del IIDH y de la 1^a ed. edición del Tratado de Derecho Electoral Latinoamericano (Nohlen, Valdés, Zovatto). Ha sido consultor del Centro Carter y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es columnista de El Diario de Hoy y participó como colaborador de ReVista, Harvard Review of Latin America, en la edición especial para El Salvador, Spring, 2016.

1. AMÉRICA LATINA: ALGUNAS LECCIONES DEL BINOMIO “POLÍTICA Y CORRUPCIÓN”

La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región. El lento crecimiento económico combinado con la percepción de un bajo nivel de progreso multiplica sus efectos y reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Los grandes escándalos protagonizados por presidentes, vicepresidentes, funcionarios de gobierno y, en algunos casos, por diferentes empresas privadas, en los que se han malversado cantidades millonarias del erario nacional, representan un desafío sin precedentes para las democracias latinoamericanas.

La desaceleración económica en los últimos años en la mayoría de los países de la región, como puede observarse en la figura 1, y una clase media cada vez más exigente, han vitalizado la rendición de cuentas y la conciencia de la gente en relación con los efectos dañinos de la corrupción. El nuevo “normal” del crecimiento de las economías latinoamericanas, muy por debajo del que necesitan los gobiernos para combatir la pobreza y para incentivar al sector productivo con grandes obras de infraestructura estratégica, y la percepción, cada vez más arraigada en los ciudadanos de que los responsables de la cosa pública están vaciando las arcas del Estado, contribuyen a deteriorar, aceleradamente, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia.

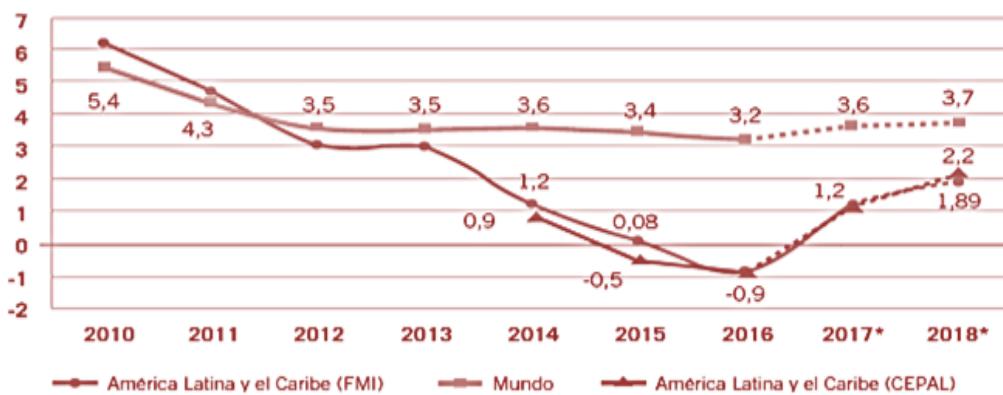


Figura 1. Mundo y América Latina y el Caribe: crecimiento del Producto Interno Bruto (2010–2018). Variación porcentual anual. Zovatto, 2018.

Nota: El crecimiento del PIB para 2017 fue de 1,2% (FMI y CEPAL). La región retoma el crecimiento, pero con tasas mediocres. Para 2018 el FMI proyecta un crecimiento de 1,6%. Menos de la mitad del crecimiento mundial, un tercio de los emergentes y un cuarto del crecimiento de Asia.

Por otro lado, una reciente investigación del INCAE Business School, citada por Clancy, Martínez y Ketelhohn, muestra una correlación fuerte (0,83) y positiva entre el nivel de transparencia de una nación y su prosperidad económica. Según el INCAE:

...todos los países ricos (PIB/Cap. mayor a \$40.000) son transparentes (Índice de Transparencia mayor a 50). Consecuentemente, ningún país corrupto es rico, y ningún país rico es corrupto. Entre los países pobres, la mayoría son corruptos. Aunque hay algunos pocos, como Ruanda, Botsuana y Bhutan, que son pobres a pesar de sus altos índices de transparencia. (2019, párr. 3).

El estudio de esta escuela de negocios agrega que “la corrupción disminuye la efectividad del Estado, sesga la inversión pública, reduce la eficiencia de los servicios públicos y aumenta los costos de transacción. Además, ahuyenta a la inversión privada (nacional y extranjera) y distorsiona los esfuerzos del talento empresarial” (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019, párr. 4).

El flagelo de la corrupción presenta dos realidades. La primera tiene que ver con la ya deteriorada credibilidad de los partidos políticos. En la medida que resultan involucradas las más altas esferas del Estado en casos de lavado de dinero y en el desvío de fondos públicos los ciudadanos buscan otras opciones de gobierno. No solo están dispuestos a elegir a un “outsider” o a políticos con un discurso “antisistema”, sino que también crece en la población el sentimiento de indiferencia respecto de la forma de gobierno. La figura 2 muestra que a un considerable segmento de habitantes en el continente no le importa si vive en un sistema democrático o en uno no democrático. En realidad, es muy probable que los electores, al responder a este tipo de interrogantes, se refieran más bien a que su único objetivo es elegir a alguien que les resuelva de inmediato los principales problemas que afectan su entorno familiar.

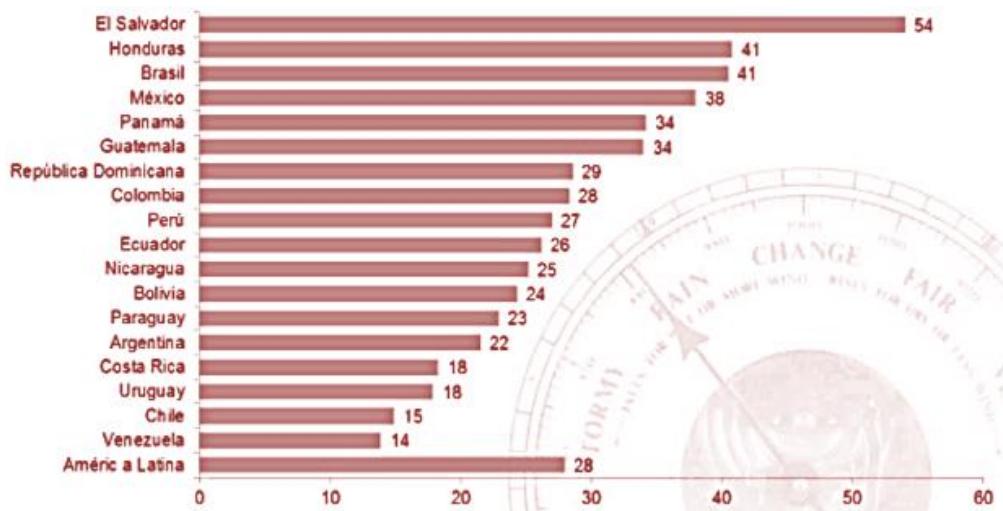


Figura 2. Da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Resultados por país en 2018. Latinobarómetro, 2018.

En las recientes elecciones celebradas en Brasil, México y El Salvador, los candidatos a la presidencia atacaron sistemáticamente al “*statu quo*” y ofrecieron terminar con la corrupción; esta estrategia les permitió ganar con amplia ventaja sobre sus principales rivales políticos. Los resultados en esos comicios muestran que se está debilitando la lealtad ideológica y partidaria del electorado. En los tres casos citados, los movimientos de Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele capitalizaron el enojo ciudadano y el desgaste de los partidos tradicionales atrayendo electores de las organizaciones partidarias que gobernaron sus respectivos países en los últimos veinte años.

Ciertamente, la corrupción no suele ocupar el primer lugar cuando se consulta a la gente sobre los principales problemas del país. En algunos casos, según el Latinobarómetro 2018, la corrupción desaparece como preocupación, sobre todo en el ámbito local. Sin embargo, la percepción del “aumento de la corrupción” se encuentra enquistada entre la población latinoamericana, tal como lo indica la figura 3. Los ciudadanos saben que el comportamiento de los funcionarios públicos no es el correcto porque están despilfarrando los bienes del Estado, ya sea por prácticas de tipo clientelar, por una ineficiente política de gasto público o por el robo de dinero a través del peculado, el lavado o las contrataciones públicas amañadas.

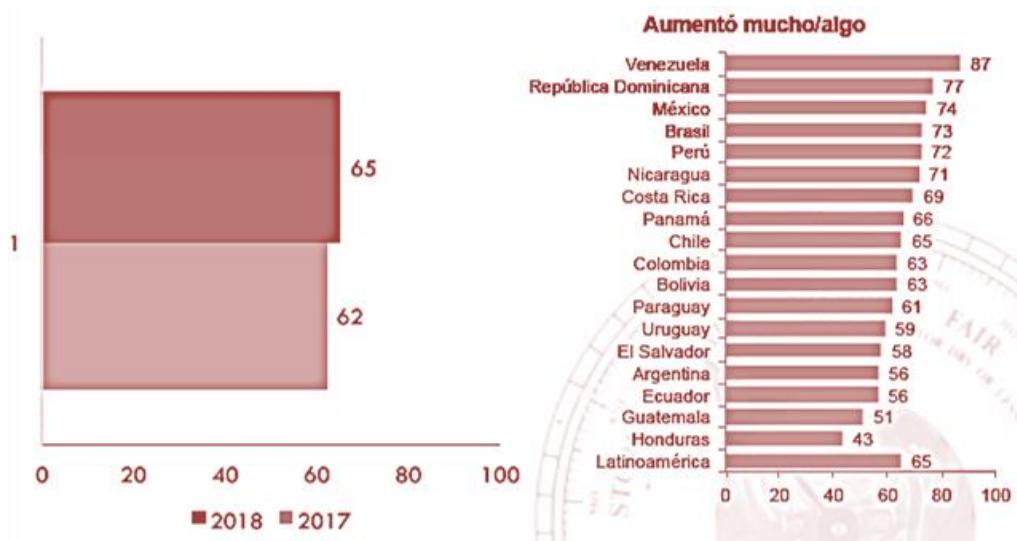


Figura 3. Aumento de la corrupción, totales América Latina 2017-2018. Latinobarómetro, 2018.

El otro efecto tiene que ver con la respuesta de las instituciones para controlar la corrupción y con nuevos mecanismos para acceder a la información pública. La prestigiosa revista *The Economist* señaló que “es una paradoja común: el mundo a menudo se da cuenta de la corrupción cuando alguien está haciendo algo al respecto. Eso lleva a la gente a concluir que las cosas empeoran cuando de hecho están mejorando” (2016, párr. 3). En línea con esa idea, Casas y Carter, en un análisis publicado por el Diálogo Interamericano, afirmaron que: “hoy no existe más corrupción que antes” (2017, p. 19). En realidad, ahora hay más información y los “destapes” de estas prácticas delictivas evidencian que en el pasado reciente las instituciones no cumplieron su labor de control. En la actualidad hay más exposición, más publicidad de los señalados, más humillación pública y, principalmente, más criminalización, es decir, judicialización de los presuntos responsables (Casas y Carter, 2017).

Por años se ha percibido una manipulación de las instituciones encargadas de investigar a los involucrados en prácticas corruptas. El acceso a la información pública y los nuevos canales de comunicación, que “viralizan” los datos en cuestión de minutos a través de las redes sociales, aceleraron las reformas protransparencia y la rendición de cuentas en la región. Las medidas “anticorrupción” aprobadas en los últimos 15 años en América Latina, que fueron ineffectivas hasta hace muy poco, ahora están contribuyendo a procesar a los responsables y a sentar precedentes importantes en la lucha contra este flagelo (Casas y Carter, 2017).

Los principales instrumentos adoptados entre 1990 y 2018 van desde la creación de oficinas de auditoría en las respectivas Constituciones o en la ley, las declaraciones juradas de bienes, el acceso a la información pública, la revisión de los sistemas de compras públicas, la política de gobierno electrónico, las leyes contra el lavado de dinero y la necesaria regulación del financiamiento político. Asimismo, se está dando seguimiento más preciso a las recomendaciones y a los estándares internacionales establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La figura 4 presenta la cantidad de medidas anticorrupción adoptadas.

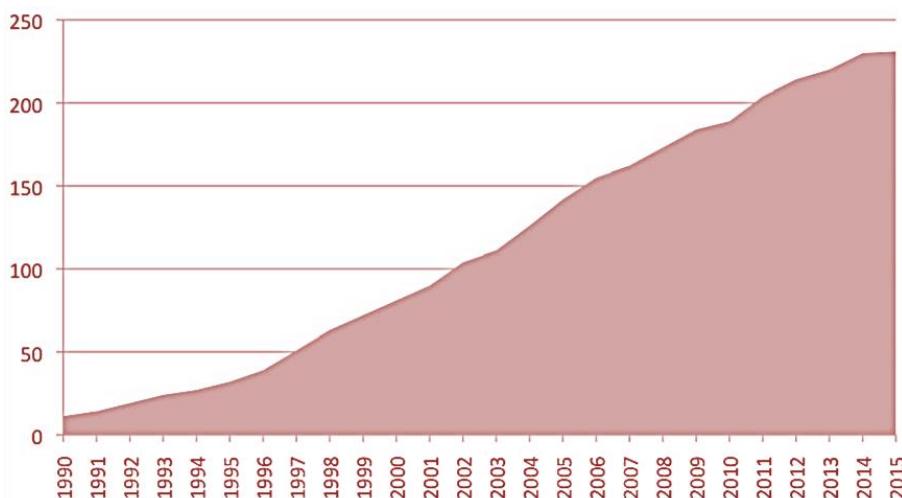


Figura 4. Número de medidas anticorrupción adoptadas por países latinoamericanos, 1990-2015. Casas y Carter (2017).

Los Estados han debido reaccionar en contra de la calamidad provocada por la falta de ética de los funcionarios y empleados públicos. Algunos países han promulgado leyes de negociación de reducción de penas (procesos abreviados), reformas judiciales de diferentes tipos y profundas modificaciones de la administración pública (Casas y Carter, 2017).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó el informe del "Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe", elaborado por siete expertos en la materia. En resumen, el informe señala que es el momento para una transformación sistémica que

incluya una reforma institucional y legal que aumente la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas.

El informe critica el exceso de leyes y la falta de prácticas concretas. Agrega que la mayoría de casos de corrupción se encuentra en los ámbitos de la contratación pública y en el financiamiento de las campañas. Como soluciones, los expertos convocados por el BID proponen los “acuerdos de culpabilidad”, incluyendo la negociación de cargos y la cooperación trasnacional.

A nivel empresarial, se pueden reducir las oportunidades para cometer estos ilícitos mediante la implementación de programas anticorrupción. Estos programas no solo deben cumplir con la regulación nacional aplicable, sino también establecer los mecanismos para detectar y sancionar los casos internos de corrupción, así como promover la cultura de integridad y transparencia en la actividad empresarial. Desde el año 2016, la Organización Internacional de la Normalización (ISO) ha establecido el estándar ISO 37001 que sirve de guía para el diseño e implementación de este tipo de programas.

Los programas anticorrupción inician con una política anticorrupción explícita, conocida y compartida por todos los colaboradores de la organización. Deben incluir expectativas de conducta de los socios comerciales en su interacción con entidades de gobierno. También deben contemplar los estándares de transparencia para el manejo de contribuciones, donaciones, patrocinios y cualquier tipo de regalías entre colaboradores de la empresa, funcionarios públicos y partidos políticos. Asimismo, deben establecer los mecanismos de denuncia en caso de sospecha, sin temor a represalias y preferiblemente de forma anónima. Y, finalmente, deben establecer el sistema de sanciones para colaboradores que se involucren en actos de corrupción (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019).

A continuación, en la tabla 1 se resumen los cuatro pilares incluidos en el informe del BID para un acuerdo de reforma sistémica.

Tabla 1

Pilares para un acuerdo de reforma sistémica propuestos por expertos convocados por el BID

PILARES PARA UN ACUERDO DE REFORMA SISTÉMICA			
Pilar 1. Iniciativas mundiales y regionales	<ul style="list-style-type: none"> •Armonización legal de compromisos claves. •Aplicar estándares de transparencia y rendición de cuentas. •Introducir los estándares internacionales de contratación pública. •Procedimientos locales e internacionales para detectar corrupción y lavado de dinero. •Normas procesales que faciliten investigaciones y enjuiciamientos. •Restringir el fuero. •Mejorar reclutamiento de personal judicial. 	Pilar 3. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> •Compartir conocimiento. •Fomentar cooperación con el sector público para la preparación de directrices y normas sobre gobierno corporativo. •Desarrollar programas de ética corporativa y de denuncia de irregularidades. •Diálogo entre sector privado y sector sindical. •Para el sector bancario, adherirse a normas recientes de prevención de lavado y a los estándares más altos de prácticas éticas, incluyendo información financiera transparente. •Adoptar prácticas sólidas de gobierno corporativo.
Pilar 2. Iniciativas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> •La contratación pública: infraestructura y renegociación de contratos. •Gestión de recursos públicos y gobernanza de los recursos naturales. •Financiación política. •Transparencia financiera. •Integridad pública. •Gobierno abierto y simplificación administrativa. •Tecnología de la información y la comunicación. •Enfrentando la captura del Estado y la gran corrupción. 	Pilar 4: Iniciativa y liderazgo del BID	<ul style="list-style-type: none"> •Profundización del apoyo a los gobiernos en materia de reformas de gobernanza, transparencia y de programas anticorrupción. •Apoyo a evaluaciones de las instituciones y organizaciones multilaterales que, combinados con análisis locales, proporcionan una base para emisión de recomendaciones políticas técnicamente realistas. •Reforma de la contratación pública. •Implementación de socios público-privados. •Reformas de transparencia y gobierno corporativo en las empresas estatales. •Incorporación de asistencia en materia de transparencia e integridad en los préstamos a entidades privadas. •Evaluación de escándalos recientes e identificación de lecciones aprendidas. •Innovación y gobierno abierto.

Nota: Elaborado con base en el informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. BID, 2018.

En resumen, América Latina presenta luces y sombras frente a la corrupción. Por un lado, las instituciones intentan dar una respuesta al grito de la sociedad para erradicar este delito. Lo hacen bajo la tutela de una sociedad civil que

exige más transparencia y acceso a la información pública. Las reformas aprobadas en los últimos 25 años están contribuyendo al cumplimiento de este objetivo. Por otra parte, con cada escándalo se profundiza la crisis en los partidos, los electores se rebelan eligiendo líderes montados en el desgaste de lo tradicional y se abren las puertas para nuevos autoritarismos y prácticas populistas. No cabe duda de que el resultado al final tendrá un saldo positivo a favor de la institucionalidad, de la probidad y del manejo transparente de los Estados. Mientras tanto seguiremos presenciando un enfrentamiento entre los que pretenden mantener cooptados¹ a los Estados y aquellos comprometidos con la integridad, la profesionalización del sector público y el bien común.

2. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL TRIÁNGULO NORTE

Centroamérica presenta un escenario sombrío en materia de lucha contra la corrupción. En los últimos cinco años los habitantes del istmo han presenciado graves hechos de corrupción en los que han participado desde los gobernantes hasta sus equipos cercanos. Particularmente, en el Triángulo Norte los mandatarios han sido señalados, procesados penalmente y, en algunos casos, vencidos en juicio por su participación en el desfalco de cantidades millonarias.

Elías Antonio Saca, el expresidente que gobernó El Salvador entre 2004 y 2009, fue condenado a 10 años de prisión por los delitos de corrupción, peculado y lavado de dinero por más de \$300 millones de dólares. El exgobernante se acogió a un procedimiento abreviado que le permitió reducir la pena que le fue impuesta. En Guatemala Otto Pérez Molina y su vicepresidenta, Roxana Baldetti, también fueron sometidos a la justicia. La exvicepresidenta fue condenada a 15 años y seis meses de prisión por tráfico de influencias, fraude y asociaciones ilícitas. Concluido este primer juicio, la exvicepresidenta deberá responder por otros dos casos ante la justicia. Entre ellos, el de La Línea por el que fue encarcelado Otto Pérez Molina. Este último aún espera la sanción que le sería impuesta por encabezar una trama de corrupción en la administración tributaria guatemalteca. En Honduras se presenta una situación particular. El actual presidente, Juan Orlando Hernández, reconoció que financió su campaña con dinero proveniente del desfalco en el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS); sin embargo, no existe un procedimiento judicial en su contra. Esta situación generó un descontento que se cristalizó en el movimiento de los “Indignados” y en la

¹ Mantener el poder por la vía de las urnas.

“marcha de las antorchas” donde se exigió la instalación de una comisión internacional similar a la creada en 2006 en Guatemala.

La respuesta institucional en los tres países ha sido diferente. En el caso conocido como “destape de la corrupción” que involucró al expresidente salvadoreño, fueron las instituciones nacionales las que presentaron la evidencia, investigaron y finalmente judicializaron la causa de la que obtuvo una sentencia condenatoria. El sistema anticorrupción salvadoreño está integrado por la Corte Suprema de Justicia, específicamente por la Sección de Probidad, encargada de aplicar la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos; por la Corte de Cuentas de la República, instancia que vigila la transparencia en la ejecución de los presupuestos y las contrataciones públicas; por el Instituto de Acceso a la Información Pública, al que le corresponde conocer en apelación las solicitudes de acceso a la información que han sido rechazadas por distintas instituciones del Estado; y la Fiscalía General de la República que tiene el monopolio de la investigación del delito.

En Guatemala intervienen las entidades públicas locales en combinación con la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG). Un elemento que destaca en este país centroamericano es el de la participación ciudadana. De manera similar, pero con una participación de ciudadanos que duplicaba a los hondureños, la sociedad guatemalteca exigió la renuncia del expresidente y de la exvicepresidenta y su posterior enjuiciamiento.

Un mecanismo similar es aplicado en Honduras. La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH) es la responsable, junto al Ministerio Público, de diligenciar los procesos de gran impacto.

La percepción de la corrupción es alta en los países del Triángulo Norte, en especial en la subregión conformada por El Salvador, Honduras y Guatemala. En el índice publicado anualmente por Transparencia Internacional, estos países ocupan las posiciones 105, 132 y 144, respectivamente, de un total de 180 naciones. Guatemala descendió en los últimos cinco años 21 posiciones en el *ranking*, mientras que El Salvador mostró una disminución de 22 posiciones. En el caso hondureño, si bien refleja una mejoría pasando de la ubicación 140 a la 132 en un quinquenio, en realidad ha mantenido un nivel muy bajo en materia de combate a la corrupción. La figura 5 presenta la posición de los países centroamericanos en el *ranking* mundial según la percepción de la corrupción, mientras que la tabla 2 ofrece el comportamiento de la percepción en los últimos 6 años.



Figura 5. Índice de Percepción de la Corrupción en América Central 2018. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

Tabla 2

Posición de los países centroamericanos en el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (2013–2018)

País	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	IPC	Posición										
Guatemala	29	123	32	115	28	123	28	136	28	143	27	144
El Salvador	38	83	39	80	39	72	36	95	33	112	35	105
Honduras	26	140	29	126	31	11	30	123	29	135	29	132
Nicaragua	28	127	28	133	27	130	26	145	26	151	25	152
Costa Rica	53	49	54	48	55	40	58	41	59	38	56	48
Panamá	35	102	37	94	39	72	38	87	37	96	37	93

Nota: Elaborado con base en los índices de percepción de corrupción de Transparency International, años 2013 al 2018.

2.1. EL PLAN DE LA ALIANZA POR LA PROSPERIDAD

Actuando de manera coordinada, los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras propusieron un plan de acciones innovadoras para acelerar el cambio estructural de los tres países. Desde un inicio el plan se trazó la meta de generar condiciones para frenar el fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que ocasionó el incremento reciente en el flujo de niñas y niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos en 2014. Los tres países acordaron medidas que transformen la calidad de vida de los ciudadanos y generen arraigo, por medio cuatro líneas estratégicas: i) dinamizar el sector productivo, ii) desarrollar el capital humano, iii) mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia y iv) fortalecer las instituciones.

Para fortalecer las instituciones y cumplir el cuarto pilar del plan, los tres países se encuentran implementando acciones que aumenten la eficiencia y la transparencia de la administración pública, la gestión por resultados y la rendición de cuentas. Asimismo, se trazaron la meta de fortalecer los procesos de selección, evaluación y retiro de los servidores públicos con la introducción de evaluaciones de competencias e integridad. Esto será complementado con los más altos estándares internacionales de transparencia en adquisiciones del Estado, planeación fiscal y financiera con marcos de gasto de mediano plazo, y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión independientes y organismos de control internos y externos. Las líneas de acción en el ámbito institucional y promoción de la transparencia incluyen: i) el fortalecimiento de la administración tributaria, ii) la promoción de la convergencia de los sistemas tributarios y iii) el mejoramiento de la transparencia y la efectividad del gasto.

Entre 2017 y 2018 los logros en materia de transparencia y pelea contra la corrupción en los tres países de la alianza han impactado el quehacer de la administración pública. Como puede observarse en la tabla 3, las acciones van desde el estudio de la legislación penal para revisar los delitos de corrupción hasta la profesionalización del sector público, el acceso a la información, el fortalecimiento de las unidades que tienen a su cargo la aplicación de la ley de “extinción del dominio”, la implementación del “gobierno abierto”, el refuerzo de las administraciones tributarias y la condena de altos funcionarios de gobierno, en algunos casos por la eficiente labor del sistema anticorrupción nacional y en otras por el asocio de las instituciones locales con comisiones internacionales en contra de la impunidad.

Tabla 3

Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Avances 2017–2018 en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

El Salvador	Guatemala	Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • 21 reformas sobre delitos de corrupción enmarcados dentro del Código Penal y Procesal Penal preparadas por la Mesa de Expertos Estatales, en seguimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. • US\$657 mil en bienes donados a las instituciones que intervienen en el proceso de extinción de dominio por el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) al 2017. • 42 periodistas de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador participaron en el curso Riesgo Cruzado, con el fin de socializar estrategias de comunicación en condiciones de riesgo, en coordinación con la Policía Nacional Civil. • Se rediseñó y relanzó el Portal de Transparencia Fiscal, el cual permite acceder a 202 096 documentos de 239 instituciones públicas. • Se creó la Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFO), que capacitó y graduó a 21 profesionales en empleo público y derechos laborales, 80 jefaturas en adquisiciones y contrataciones y 14 directores en ocho cursos internacionales. • Se presentó públicamente el Sistema Integral de Alerta Temprana para el Mejoramiento del Control Interno en las Instituciones del Órgano Ejecutivo (SIATCI) y se capacitó a 174 auditores internos de 87 instituciones públicas para hacer uso de este sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> • 69 874 consultas amparadas por la Ley de Libre acceso a la Información fueron recibidas durante 2017. El 100% de las consultas realizadas fueron resueltas por la institución que las recibió. • Se inauguraron los portales de datos abiertos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas, así como el portal Datos Abiertos de Guatemala. • Se finalizó la implementación del Tercer Plan de Gobierno Abierto durante el primer semestre del 2018, con un nivel de ejecución del 89%. • Se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado en el Ministerio de Finanzas Públicas. • Se crearon oficinas para la promoción de la transparencia y anticorrupción en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Además, se activó un número telefónico para recibir denuncias de corrupción dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria. • Se creó la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia, como la instancia encargada de promover iniciativas en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> 335 trámites han sido publicados en el portal único de trámites de gobierno. • Se elevó a rango de Secretaría de Estado el Despacho de Derechos Humanos, en cumplimiento con el compromiso adquirido en la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad de junio 2017. • Fue lanzado el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de Honduras (PAGAH) 2018-2020, el cual fue construido por los distintos sectores del país. • Se aprobó la Declaración para consolidar a Honduras como un Estado Abierto, firmada por los tres poderes del estado, órganos contralores, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON). • Se instaló la Mesa Interagencial de Transparencia y Anticorrupción, que tiene por objeto revisar la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción. • Se ha logrado avanzar en casos de alto perfil, incluyendo sentencias contra dos exviceministros y un magistrado del Consejo de la Judicatura entre 2017 y 2018, gracias al asocio entre la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción. • Se aprobó la Política Integral de Transparencia, Probidad y Ética de Honduras (PITPEH) 2018-2030. • Se aprobó la Ley de Política Limpia, que incrementa la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas.

Nota: Elaborado con base en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales avances y logros 2017–2018. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org>

3. EL “DESTAPE” DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y LA CORRUPCIÓN

El uso irregular del dinero en la política ha desembocado en grandes casos de corrupción. La entrega de recursos ilícitos en varias de las campañas electorales en América Latina, provenientes de la empresa brasileña Odebrecht, delató una red transnacional de corrupción que motivó la apertura de varios procesos judiciales. La región continúa al acecho de una práctica que sigue deteriorando la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia. Sin embargo, los escándalos derivados del financiamiento ilegal han impulsado una serie de reformas orientadas a estrechar la sinergia de las diferentes instituciones que integran los sistemas anticorrupción con la autoridad electoral, para mejorar las investigaciones y detener este tipo de prácticas delictivas.

En general, ahora se cuenta con más acceso a la información pública. Con excepción de Costa Rica², Venezuela y Bolivia, en el resto de América Latina, se aprobaron cuerpos legales que permiten a los ciudadanos obtener información pública, incluyendo la relacionada al financiamiento que reciben los partidos (CEPAL, 2019). La profesionalización de varias de las organizaciones que realizan estas auditorías contribuye a las investigaciones de las respectivas unidades que tienen a su cargo instruir los procedimientos sancionatorios en contra de las fuerzas políticas que incumplen las regulaciones. Por otra parte, la información que se recibe es de mayor calidad. Los partidos están obligados a llevar contabilidad formal y a contar con una auditoría interna sobre el uso de su patrimonio propio y de los fondos obtenidos por el financiamiento público y privado.

Las sanciones por el incumplimiento de la normativa han traspasado el orden administrativo y, en algunos casos, dan lugar a responsabilidad penal para los encargados de las finanzas y para los donantes privados. Sobre este último punto, ahora existe más interés de la gente por conocer el origen del dinero que reciben los partidos. En algunos sistemas hay precedentes jurisprudenciales que obligan a los institutos políticos a entregar el detalle de sus financieras a la autoridad electoral. Paradójicamente el interés de la población es menor cuando se trata de conocer el destino de esos recursos.

² En la Constitución Política de Costa Rica se garantiza el acceso a la información a través de varios artículos como son el 27 y el 30, pero la misma Sala Constitucional ha expresado que ese derecho es uno de los más violentados y es por ello, que constantemente se reciben recursos de amparo, ya que las instituciones no cumplen con el tiempo establecido para responder en los 10 días hábiles establecidos.

La realidad es muy diferente en cada uno de los países del Triángulo Norte. En El Salvador la regulación del financiamiento político continúa enfrentando serios obstáculos para su adecuada fiscalización. Los partidos retrasan la entrega de información; las sanciones que podría imponer el Tribunal Supremo Electoral a las fuerzas políticas por incumplir las normas que rigen los controles del dinero que reciben son insignificantes; y la Corte de Cuentas de la República informó que no auditó el aporte económico que les suministró el Estado, conocido como “deuda política”, con el que se pagaron los gastos de las campañas electorales desde 1994.

El caso de Cooptación del Estado de Guatemala es un buen ejemplo de aquellas conductas delictivas que se descubren cuando se aplica un examen riguroso de los financieros de las campañas y del uso que hacen los candidatos de los recursos que perciben. Resulta que, de acuerdo con la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), los aspirantes a la presidencia y a la vicepresidencia, destituidos posteriormente de dichos cargos y ahora procesados por diversos delitos, crearon “todo un entramado de empresas para captar fondos” (CICIG, 2016, párr. 16), recibiendo flujos de dinero de los grandes canales de televisión que después fueron beneficiados con contratos millonarios a partir de la toma de posesión de la fórmula Pérez-Baldetti. Al respecto Rodríguez señala que:

Otra de las modalidades utilizadas en el país vecino fue la simulación del origen del financiamiento reportado a la autoridad electoral guatemalteca. Con esta finalidad, “el Partido Patriota ingresó dinero a la campaña que provenía de empresas y personas particulares cuyo origen se ocultó” a través de las empresas constituidas por testaferros de la fórmula presidencial. (2016, párr. 4)

La campaña del actual presidente hondureño se financió con dinero proveniente del desfalco ocasionado en la entidad encargada de la seguridad social (BBC, 2015). La instalación de la MACCIH respondió precisamente a la indignación que esta situación provocó en la ciudadanía. Con posterioridad, como ya se explicó, se aprobó la “Ley de Política Limpia” orientada precisamente a detener este tipo de violaciones a la equidad en las elecciones.

Ciertamente la democracia tiene un costo. Organizar elecciones, promocionar candidatos y anunciar las promesas y acciones para resolver los problemas requiere de grandes inversiones financieras. La compra de espacios en la televisión, de pautas en la radio y de anuncios en los periódicos necesita de

millones de dólares. Bien utilizado, el presupuesto de los comicios permite el desarrollo ordenado de los procesos electorales, impide la desigualdad de las condiciones en la competencia entre partidos, promueve el uso de la tecnología y posibilita la participación, tanto de los institutos políticos de larga trayectoria como de los recién constituidos, en los que figuran segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos.

Que la sociedad civil organizada insista en conocer el origen y el destino de los fondos cedidos a los postulantes a cargos de elección popular y a los “vehículos” que les sirven para obtener el poder es buena noticia. Los grupos ciudadanos que intentan transparentar las finanzas partidarias persiguen alcanzar por lo menos tres objetivos: evitar la inyección de dinero ilícito en las campañas; detectar el conflicto de intereses entre los donantes y los que terminan ganando las elecciones; y exhibir el posible lavado de dinero por parte de quienes, más que interesados en representar a la población, pretenden hacer de los comicios su negocio personal.

Quienes han estudiado los distintos mecanismos para inspeccionar el financiamiento de las campañas, coinciden en que no debe “demonizarse” el uso del dinero en la política (Ferreira, 2012). También señalan que este constituye “la leche materna” de los partidos políticos. Su supervisión legal y la exigencia ciudadana para mostrar las cantidades que adquieren de personas naturales o de empresas, y el empleo que se hace de ese patrimonio, no suponen ni deben entenderse como un rechazo al patrocinio de las fuerzas políticas ni a la importancia que conlleva su existencia para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por el contrario, revelar esta información de manera voluntaria contribuiría a elevar la credibilidad de quienes disputan el poder político y terminaría con el morbo que produce, aquí y en cualquier parte del mundo, la movilización de millones de dólares orientados a promover la imagen y los programas de gobierno.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN: ¿DEBE TRATARSE EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO IRREGULAR COMO ACTO DE CORRUPCIÓN?

En grandes casos de corrupción vinculados al financiamiento de la política -Guatemala, Perú, Brasil- se identifican algunos patrones comunes. En primer lugar, la opacidad, es decir, el ocultamiento del dinero recibido, casi siempre de origen ilícito, por parte de los partidos. Luego la falta de reglas y procedimientos que garanticen la ética al interior de estas organizaciones. En tercer lugar no existen controles independientes que

permitan la realización de estrictas auditorías con el propósito de prevenir acciones fuera de la ley. Y finalmente hay una débil rendición de cuentas que deriva en impunidad combinada con, hasta hace algún tiempo, una marcada tolerancia social.

La forma de combatir este flagelo es fomentando el acceso a la información. Como se señaló, ahora existe un interés mayor de los ciudadanos, generalmente participantes en entidades de la sociedad civil, quienes dan seguimiento a los casos de corrupción obligando a los partidos a transparentar sus finanzas. La existencia de organismos especializados, públicos y privados, garantizan la entrega de datos al público en general.

En el caso salvadoreño, por ejemplo, una sentencia de la Sala de lo Constitucional mandó a los partidos a contar con un oficial de información que debe responder las consultas de los interesados sobre el financiamiento de las campañas. Las condiciones para la entrega de la información no deben limitar el derecho de los ciudadanos y mucho menos exigir la explicación del motivo que los impulsó a obtener la lista de donantes, los montos entregados y el destino del dinero recibido en campaña. Algunos partidos comienzan a entregar información de manera proactiva, publicando en sus páginas web todo lo relacionado con sus finanzas.

Con el propósito de prevenir el uso ilegal del dinero en la política, en algunos sistemas se promueven prácticas de integridad similares a las que deben asumir los funcionarios públicos. Las declaraciones patrimoniales de los candidatos a cargo de elección popular y su obligación de mostrar el origen del dinero que reciben a título individual, fuera del que los donantes entregan a los partidos; la manifestación de los conflictos de interés que podrían tener si son electos para el cargo por el que se postulan; la incompatibilidad de ciertas candidaturas, principalmente cuando se trata de empresarios que incursionan en política y que gozan de concesiones otorgadas por el Estado; y un mayor control del “ventajismo oficial” para evitar el uso de recursos públicos, principalmente por quienes ostentan candidaturas del partido de gobierno, son algunas de las medidas que podrían disuadir el cometimiento de actos de corrupción durante el evento electoral y evitar esas mismas prácticas cuando los elegidos ejerzan el poder.

El financiamiento ilícito de las campañas electorales es parte de la génesis de la corrupción a muy alto nivel. Puede generar compromisos financieros significativos que el nuevo partido de gobierno tratará de cumplir mediante concesiones para sus benefactores privados, que no solo son indebidas, sino

que también pueden “secuestrar” la agenda estratégica para el desarrollo de la nación. Es, por consiguiente, imperativo regular y fiscalizar la financiación de los partidos políticos en los procesos electorales (Clancy, Martínez y Ketelhohn, 2019).

Como resultado del acceso a la información y de la aplicación de algunas reglas de integridad, se reducirá la impunidad en el ámbito del uso ilegal de recursos en las campañas. Indudablemente debe continuar la revisión de la legislación y los procedimientos para hacer más expedita la imposición de sanciones.

Es necesario que los árbitros electorales muestren total independencia de los partidos cuando deban investigarles y sancionar sus conductas indebidas. La autonomía de los órganos de control es clave para terminar con los comportamientos indebidos al interior de las fuerzas políticas. Deben considerarse prácticas generales de protección de testigos y denunciantes que contribuyan con información relevante para desmantelar las redes de corrupción en la política. Finalmente, la cooperación internacional es un asunto de primer orden, tanto en el ámbito de la capacitación técnica a los tribunales electorales como a los mismos partidos en materia de transparencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales avances y logros 2017–2018*. Recuperado de <https://www.iadb.org/es/alianzaparalaprospiedad>

BBC Mundo (2015). El presidente de Honduras reconoce financiación fraudulenta. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv

Casas, K. y Carter. M. (2017). *Más allá de los escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*. Washington, DC.: Inter-American Dialogue.

Clancy, S.; Martínez, O. y Ketelhohn, N. (20 febrero, 2019), Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales, *Revista Summa*. Recuperado de <http://revistasumma.com/corrucion-en-america-latina-y-sus-soluciones-potenciales/>

CEPAL (2019), América Latina y el Caribe: países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación. Recuperado de

<https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. *Caso cooptación del Estado de Guatemala.* Recuperado de <https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

Corporación Latinobarómetro (2018). Informe 2018. Recuperado de www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Engel, E. y otros (2018). Informe del grupo asesor de expertos en anticorrupción e integridad para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/informe-del-grupo-asesor-de-expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-america>

Ferreira, D. "Los sistemas de financiamiento político en América: Tendencias". En FUSADES (2012), Boletín de Estudios Políticos, Departamento de Estudios Políticos.

Rodríguez, L. (15 de junio, 2016). El "destape" del financiamiento político. *El Diario de Hoy*, el periódico de El Salvador. Recuperado de <http://www.eldiariodehoy.com/opinion/editoriales/5581/el-destape-del-financiamiento-politico/>

Romero, S. y Castellanos, J. (2019). Política y corrupción en América Latina: las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica. En: S. Romero y J. Castellanos (Directores), *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, pp. 165-201. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata.

The Economist (2 de junio de 2016). Fighting corruption Cleaning up. Recuperado de <https://www.economist.com/leaders/2016/06/02/cleaning-up>

Transparencia Internacional (2019). Índice de Percepción de la Corrupción en América Central 2018. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrucion>