

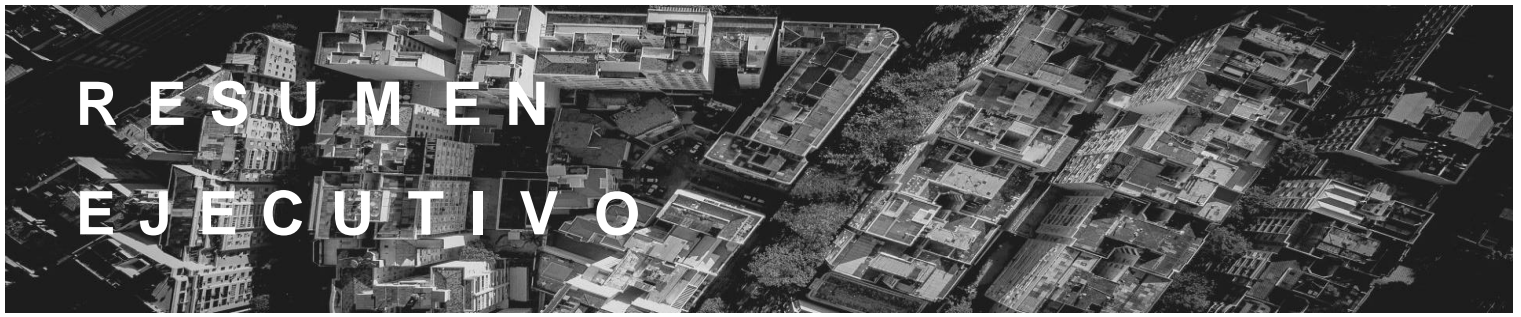
# ANTICORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Discursos, compromisos y  
proyectos regulatorios



**Servicio de Información Regulatoria  
Diciembre 2018**





## Institucionalidad u oportunismo

*¿Discutir proyectos sobre corrupción, es avanzar? ¿Convicción o conveniencia política? ¿Hay espacios de participación ciudadana en el proceso legislativo?*

En el último trimestre los Congresos de América Latina fueron abordando el diseño de políticas que podrían generar transparencia en la información pública, en la financiación de los partidos políticos, rendición de cuentas y además establecer un marco de combate de la corrupción. Ese es el objetivo que manifiestan, con matices, los autores de los diversos proyectos de ley. Estos proyectos no surgieron porque sí, sino que son la respuesta a una coyuntura particular que comparten los países de la región, en la que tomaron estado público diversos actos de corrupción.

Este proceso legislativo contra la corrupción tiene como disparadores principales el impacto que recibió la estructura política latina tras las investigaciones por las licitaciones de obra pública, los Panamá Papers, presuntos aportes electorales ilegales y asociaciones ilícitas. Salvo las causas impulsadas por las declaraciones de la constructora brasileña Odebrecht, el resto de las investigaciones fueron producto de tareas periodísticas. En ese sentido, se manifestó la trascendencia del rol de la sociedad civil en estos temas que implicaron la renuncia de presidentes y vices (algunos incluso presos), intentos de juicios políticos y empresarios detenidos.

Nueve Estados de la región están actualmente trabajando para establecer mecanismos de rendición de cuentas más efectivos y accesibles para la ciudadanía así como en normativas que den mayor transparencia sobre los destinos del gasto y medidas para mitigar la corrupción (tanto en el sector privado como el público). De estos países, los que abordan el tema en forma más significativa son Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú.

### ■ RESUMEN EJECUTIVO

Página 2

### ■ ARGENTINA

Página 3-4

### ■ CHILE

Página 5

### ■ COLOMBIA

Página 6-7

### ■ ECUADOR

Página 8-9

### ■ GUATEMALA

Página 10-11

### ■ PERÚ

Página 12-13

### ■ PROYECTOS Y CONTRASTES

Página 14



- Cuando Cambiemos se convirtió en partido de Gobierno en 2015, anunció que impulsaría una agenda de lucha contra la corrupción y fomento de la transparencia. En los tres años que lleva como oficialismo logró ciertos éxitos en la materia, como la sanción de la ley de acceso a la información pública (que todavía se encuentra en un lento proceso de implementación) y la creación de un régimen penal empresarial para las personas jurídicas que cometan delitos de soborno y cohecho.

También, en 2017, presentó un proyecto para regular el cabildeo que, tras no conformar a los diputados propios ni opositores, no avanzó y caducará en febrero. Legisladores oficialistas presentaron articulados en materia de ética pública, principalmente para regular el traspaso de funcionarios al sector privado y al revés, que tampoco avanzaron.

Sin embargo, escándalos mediante (investigaciones por corrupción entre empresarios y el Gobierno anterior, cuestionamientos sobre el rol de funcionarios de Cambiemos que venían del entorno privado y el financiamiento electoral del oficialismo) estos temas cobraron vida en la agenda legislativa. Si bien el Ejecutivo presentó proyectos al respecto, los que avanzaron lo hicieron por el impulso de la oposición. El Senado comenzó el estudio de un proyecto para reglamentar el cabildeo que fue dictaminado en noviembre pero su tratamiento quedó relegado para el año próximo. La misma suerte corrió un proyecto para transparentar el financiamiento electoral y el proyecto con media sanción para acelerar los juicios de extinción de dominio ante delitos de corrupción.





A su vez, para 2019 también quedará el estudio de un proyecto de ley que está elaborando el Ejecutivo, en materia de ética pública. A diferencia de los proyectos vigentes, este articulado también hará hincapié en integridad de los funcionarios, rendición de cuentas y declaraciones juradas.

Más allá de la actividad en estos temas, aún queda un largo camino por recorrer en materia de lucha contra la corrupción, ya que ninguno de estos debates se dio de manera sostenida y participativa, sino más bien de forma esporádica y de acuerdo a tiempos y conveniencias políticas. La mayoría de esos proyectos lleva años en el Congreso sin mostrar ningún tipo de avance y, en muchos casos, con riesgo de perder estado parlamentario.

Argentina asumió compromisos en transparencia y rendición de cuentas en diversos marcos a nivel internacional (Alianza de Gobierno Abierto, G20, Cumbre Anti-Corrupción). Mauricio Macri afirmó más de una vez que uno de sus objetivos es estar entre los países más transparentes y con mayor acceso a la información del mundo, lanzando planes de modernización del Estado y de lucha contra la corrupción, pero desde **Directorio Legislativo** observamos con preocupación la brecha existente entre el discurso y la acción.



La gestión del presidente Sebastián Piñera avanza en una agenda de transformación estatal que tiene como una de sus aristas destacadas la transparencia gubernamental y la lucha contra la corrupción pública.

En ese sentido, hay dos iniciativas en curso que sobresalen. La primera profundiza el alcance de la ley de acceso a la información pública, para permitirle a la ciudadanía realizar pedidos de información en nuevas dependencias estatales. La segunda plantea eliminar el nepotismo en los cargos estatales e incrementar los requisitos de integridad para funcionarios públicos. Ambas iniciativas podrían ser ley en el corto o mediano plazo.

Consultado sobre estos temas, el director de Estudios de **Chile Transparente** Michel Figueroa Mardones consideró que *“los contenidos que se están abordando en los proyectos de ley no necesariamente satisfacen los mínimos que cada uno de dichos temas debiese tener”*. Pero aclaró que esas brechas pueden saldarse con *“una buena discusión legislativa y con la capacidad de incidencia que tengan los diversos actores en la discusión”*.

Por otra parte, comentó que se está discutiendo sobre temas asociados que aún no se materializaron en proyectos. Entre ellos, subrayó la creación de un registro de beneficiarios finales de empresas, reformulación de la ley de compras públicas, protección a víctimas y denunciantes de corrupción.



■ En agosto de este año tuvo lugar una consulta popular en Colombia. A instancias de la oposición parlamentaria (Alianza Verde), se puso en consideración de la ciudadanía siete preguntas en materia de corrupción y transparencia gubernamental. Si bien el resultado fue positivo, no se alcanzó el umbral de electores necesarios como para que la consulta fuera vinculante.

En función de ello, el presidente de la República Ivan Duque reelaboró las preguntas en forma de ocho proyectos de ley. Entre ellos sobresalen la eliminación de la libertad condicional para funcionarios con condenas de corrupción, ley de gestión de intereses y mecanismos más fluidos de rendición de cuentas.

Estos articulados, que ya fueron enviados al Congreso para que tengan el trámite legislativo ordinario, en líneas generales, cuentan con el aval de gran parte del espectro parlamentario. Se prevé que estos proyectos serán uno de los primeros temas que formarán la agenda del Poder Legislativo en 2019. Existe la posibilidad de que estas iniciativas sean consideradas en un eventual llamado a sesiones extraordinarias.





Respecto a estos temas, Nicolás Díaz (director de **SeamOS**) consideró que no solo hay que diseñar medidas restrictivas, sino ampliar el foco a *“la apertura de las instituciones, el involucramiento ciudadano en los procesos, la comunicación bidireccional y la calidad de la información”*.

Díaz agregó que los esfuerzos deberían concentrarse en la apertura de los órganos del Estado para que *“la ciudadanía pueda acceder a las instituciones, hacerles veeduría, controlar el accionar de sus representantes, y cocrear valor público, económico y social; y no quedarse en un asunto como bajarle el sueldo a los congresistas y funcionarios públicos, que a la larga, aunque tendría algún impacto mediático, no reduce la tendencia de la corrupción”*.



■ Fue uno de los países en los que mayor impacto tuvieron las investigaciones por corrupción en la región. El primer vicepresidente de Lenín Moreno, Jorge Glas, está preso por asociación ilícita y su segunda vicepresidenta Alejandra Vicuña tuvo que renunciar al cargo tras acusaciones de cobros irregulares a su equipo de trabajo.

Luego de vetar completamente en septiembre una ley que tenía como objetivo mitigar el peculado, el enriquecimiento ilícito y asociación ilícita, Moreno promovió su propio paquete de iniciativas en el tema para luchar contra la corrupción y mejorar la transparencia.

Estas iniciativas, que aspiran a recuperar activos sustraídos por actos de corrupción de gobiernos anteriores y combatir la corrupción futura, avanzaron en su estudio parlamentario y actualmente se encuentran a las puertas de ser debatidas por el pleno de la Asamblea Nacional.

Asimismo, y ante recientes denuncias de financiamiento inapropiado y excesos en las prerrogativas de múltiples legisladores, la Asamblea inició procesos de juicio político para depurar el cuerpo y manifestar un interés renovado en esta lucha.



E C U A D O R



Marcelo Espinel de la **Fundación Ciudadanía y Desarrollo** destacó que el combate a la corrupción *"se convirtió en el discurso oficial por excelencia, a partir del giro político que tomó el Gobierno con la llegada de Lenin Moreno al Poder"*. Respecto al rol de la Asamblea, el especialista indicó que la Función Legislativa *"no ha sido ajena a este discurso"*, y que abocó *"sus esfuerzos en la fiscalización de las otras Funciones del Estado a través de enjuiciamientos políticos, que no han resultado del todo eficaces"*.

También manifestó que la Presidencia *"ha pretendido evidenciar su compromiso en la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia oficializando el ingreso de Ecuador a la Alianza para el Gobierno Abierto en septiembre"* y que *"el proceso se encuentra actualmente en marcha"*.



■ En el marco de un conflicto entre el gobierno y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (organismo de ONU que impulsó un antejuicio contra el presidente de la República Jimmy Morales por supuesto financiamiento electoral ilícito), el Ejecutivo elaboró un proyecto de ley para abreviar el procedimiento juicio político. La intención de este expediente es evitar el filtro del Poder Judicial actual y que los pedidos de juicio político sean abordados directamente por el Congreso.

Dada la relación de fuerzas en Guatemala, este procedimiento más breve no es necesariamente un avance. El oficialismo cuenta con mayoría en el Poder Legislativo y de esta forma puede concluir estos procedimientos en forma acelerada. Al respecto, Ángel Ramírez, director ejecutivo de **Guatecambia**, aseveró que es *“una grave amenaza para los principios de pesos y contrapesos de Guatemala, ya que busca eliminar el primer filtro del proceso de juicio político en el Organismo Judicial y pretende dar la posibilidad al Congreso de conocer los casos de forma arbitraria”*.

Además del proyecto para abreviar estos juicios, el Congreso de Guatemala aprobó una iniciativa para disminuir las penas por financiamiento ilegal de campañas. Sobre ambas iniciativas del oficialismo, Ramírez subrayó que fueron bastiones de las bancadas con más congresistas “acusados de corrupción” para “llevar adelante una agenda legislativa regresiva en la lucha contra la corrupción”.



Indicó que el articulado para reducir las sanciones de aportes irregulares fue “*diseñado para favorecer a los actuales acusados de financiamiento electoral ilícito, entre los cuales se encuentra el presidente de la República y algunos de los líderes del sector empresarial agremiado*”.

A su vez, consideró que en Guatemala, salvo las propuestas del plan de acción de gobierno abierto (una iniciativa internacional para mejorar los mecanismos de interacción entre la ciudadanía y el Estado), no hay políticas públicas en curso sobre este tema. Y agregó que “*de hecho, se han debilitado los esfuerzos conjuntos entre el Ministerio de Gobernación y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala en la investigación de casos de corrupción*”.



Desde marzo de 2018, Perú tiene como presidente a Martín Vizcarra. En aquel momento renunció Pedro Kuczynski en medio de acusaciones por presunto pago de sobornos a cambio de contratos con el Estado peruano y el posible financiamiento ilícito de campañas electorales. Desde entonces, Perú ingresó en un proceso de conflictividad política que con el transcurrir de los meses se fue acelerando.

Además, tras de Kuczynski, los expresidentes de Perú Alejandro Toledo, Ollanta Humala y Alan García fueron acusados de corrupción. Este contexto, llevó a que la agenda del Congreso estuviera concentrada en la presentación de informes de investigación, y grupos de trabajo de ética parlamentaria, que paralizaron el flujo de actividad legislativa del Congreso.

En el marco de los escándalos, que también implica a miembros del Congreso y del Consejo Nacional de la Magistratura, el Ejecutivo presentó en agosto un paquete que denominó de medidas anticorrupción. A través de estos proyectos se busca realizar una serie de reformas políticas y judiciales que fueron sometidos a un referéndum vinculante el 9 de diciembre. Entre los articulados, sobresale uno de financiamiento a partidos políticos y una reforma integral del Consejo de la Magistratura. Estas iniciativas fueron avaladas por la ciudadanía y el Congreso comenzará a trabajar en esta temática en el corto plazo.



A principios de diciembre, 4 días antes del referendun, el Congreso peruano se anticipó y sancionó un proyecto de ley para incorporar al Código Penal el delito de financiamiento ilícito de organizaciones políticas.

Uno de los datos más relevantes sobre el tema es que, con el impulso de estas reformas, la imagen positiva de Vizcarra creció 14 puntos, alcanzando el 61%. En caso de que estas iniciativas sean avaladas por la sociedad, el tratamiento de estos temas serán centrales para 2019. Sin embargo, a pocos días de este evento, los escándalos de corrupción siguen dominando el centro de la escena política.

Respecto a este proceso, previo al encarcelamiento de Keiko Fujimori (una de las líderes de la oposición en el Congreso), desde la fundación **Reflexion Democratica** indicaron que prevén que sean aprobados en el referéndum de diciembre.

Y agregaron que esperan que a partir de ese acompañamiento *“el Gobierno despliegue un amplio y agresivo paquete de medidas anticorrupción, que probablemente ya se encuentren en proceso de elaboración en la Comisión Nacional Anticorrupción y en alguna otra instancia gubernamental”*.

## PROYECTOS Y CONTRASTES

Sin dudas la lucha contra la corrupción es un tema que ha cobrado relevancia en el continente, atravesando discursos electorales y compromisos ante organismos internacionales y llegando a instalarse en las discusiones legislativas. Resulta fundamental que el análisis regional comprenda no solamente los temas que se incorporan en las agendas parlamentarias sino lo que a ellas subyace.

Lo cierto es que este tipo de proyectos surge como respuesta a situaciones coyunturales de corrupción en los distintos países, escándalos y polémicas que le dan impulso a los temas institucionales y logran que la transparencia y la rendición de cuentas lleguen a los Congresos y se transformen en proyectos de ley que probablemente no hubieran corrido igual suerte en la agenda política y mediática de sus países en contextos diferentes al actual.

En este contexto es válido formular algunas preguntas. ¿La agenda avanza por convicción o por conveniencia política? ¿Qué espacios de participación ciudadana se están generando hacia Estados más accesibles, abiertos y transparentes? Si los proyectos logran ser convertidos en ley, ¿cómo y cuándo serán reglamentados? ¿La existencia de proyectos de estas características significan que existe una agenda de anticorrupción efectiva e integrado por todos los países de la región? El rol de la sociedad civil será central para impulsar y dar seguimiento a estos procesos y que efectivamente se conviertan en políticas públicas de calidad en materia de lucha contra la corrupción.







# BUENOS AIRES

Avenida Entre Ríos 258 3E  
(1079), Argentina  
Tel. + (5411) 5218-4647

# WASHINGTON DC

1110 Vermont Ave, NW, Suite 500,  
DC 20005, USA  
Tel. +1 (786) 828-0675



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO  
10 AÑOS



DIRECTORIO  
LEGISLATIVO  
FOR THE AMERICAS