

## **¿Las democracias tienen costo? Un análisis sobre el financiamiento de la política en Uruguay**

**Área temática:**

**03. Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia**

Autores:

Juan Pablo Pío<sup>1</sup>

Victoria Gadea Tiscornia<sup>2</sup>

“Trabajo preparado para su presentación en el 9o Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.”

---

<sup>1</sup> Abogado. Magíster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo. Maestrando en Administración Pública por la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Se desempeña como asesor en Intendencia de Montevideo. Ha desempeñado funciones en: Presidencia de la República, Parlamento, Ministerio de Economía y Finanzas. Es autor de libros, artículos y ponencias sobre Financiamiento de la Política, Transparencia y Ética Pública, Reforma del Estado. [juanpablopio@hotmail.com](mailto:juanpablopio@hotmail.com) @Juan\_Pablo\_Pio

<sup>2</sup> Victoria Gadea Tiscornia. Politóloga por la Universidad de la República. Especializada en Gerencia y Gestión Pública por la Universidad de República y Universidad de George Washington. Maestranda en Administración Pública por la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Se desempeña como consultora. Ha desarrollado funciones de consultoría en: Presidencia de la República, Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Es autora de artículos en revistas y ponencias sobre Administración Pública, Centro de Gobierno, Reforma del Estado. [vicogadeatiscornia@gmail.com](mailto:vicogadeatiscornia@gmail.com) @Vico\_Gadea

## Resumen

Este trabajo tiene por cometido sintetizar los diferentes abordajes y el estudio particular del financiamiento de campañas en Uruguay. Además propone un estudio de caso, que se está desarrollando, sobre la incidencia del financiamiento de partidos políticos en la toma de decisiones en materia de política pública.

Las preguntas fundamentales refieren a: ¿Regular el financiamiento de la política contribuye al buen gobierno? Es decir, interesa conocer si el buen gobierno depende también de la regulación del financiamiento. ¿El financiamiento de los partidos influye en las decisiones de política pública?

Si bien estas preguntas no se pueden responder con exhaustividad este estudio realiza una aproximación más que suficiente y se plantea un desafío a futuro.

Es de nuestro interés estudiar los fenómenos que pueden alterar aquella regla primera de la Democracia “*Que gobiernen quiénes ganan elecciones*”.

Entendemos que el postulado de Sartori (1992) “*el financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas [...] saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública de definir el voto.*” Continúa tan vigente como en ese momento y reconocemos que la decisión final de regular el financiamiento es política.

Por ello es que nos interesa dar un “*paso más*” en los estudios de financiamiento e intentar dar luz sobre la caja negra dónde se toman decisiones de política pública.

**Palabras clave:** financiamiento, partidos políticos, campaña, política pública.

## 1. Introducción

¿Regular el financiamiento de la política contribuye al buen gobierno? Es decir, interesa conocer si el buen gobierno depende también de la regulación del financiamiento. ¿El financiamiento de los partidos influye en las decisiones de política pública?

Dos preguntas fundamentales. La primera será respondida con fundamento teórico y para la segunda se planteará un desafío de estudio a futuro.

La respuesta (intuitiva): regular el financiamiento de los actores/partidos, en particular, el de origen privado, puede incidir positivamente en el fortalecimiento del buen gobierno.

La democracia representativa implica competencia de actores. Los actores son los partidos políticos que compiten por un electorado en función de programas y posición ideológica. Se supone que los electores eligen en función de programas que aplican en el ejercicio del gobierno.

Competir tiene un costo por los gastos crecientes de campañas periódicas y de funcionamiento. Existen actores externos: financiadores, que desequilibran la balanza de la “igualdad” de condiciones. Además, son actores con intereses propios que podrían incidir en las decisiones políticas. En lugar de responder a las preferencias de las mayorías, suelen acercarse más a sus preferencias individuales/corporativas. Su influencia supera la capacidad de voto individual. Existen muchas formas de incidir.

Entendemos por buen gobierno, a estos efectos, como un derecho constitucional que implica limitación de poder, ética política e interés general.

Regulación es toda norma o política – y su aplicación – que establece límites o condiciones a la transferencia – en dinero o en especie – de origen público o privado a partidos políticos. Los pilares de la regulación son: transparencia y contralor efectivo de los fondos de origen privado. La transparencia es, a la vez, un pilar del Gobierno Abierto.

El desafío es mantener a manos de los tomadores de las decisiones libres, inmaculadas y limpias de toda influencia ajena a la regla de la representación proporcional.

Los defectos en el funcionamiento de la democracia deben conducir a un reclamo por una mejor calidad. Frente a la corrupción, no se debe negar la política, sino reclamar – y

rescatar – una política de mejor calidad. Esto implica una democracia que pretende restaurar la regla “una persona = un voto” en el marco de gobiernos que no consideran a los ciudadanos igualmente, sino que los trata como iguales, que es bien distinto.

Las instituciones políticas están cediendo a fuerzas ajenas a ellas mismas. Bauman (2001) denuncia una separación entre el poder y la política. El poder está en la opacidad, fuera de la política como ámbito institucional de deliberación y negociación compleja. Esta solo se limita a legitimar decisiones que vienen dadas desde afuera.

La defensa de la democracia implica rebelarse a favor de la política. Política, dice Crick (2001: 22) es “la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad.” Weber (1944) sostuvo que las finanzas de los partidos son la parte más oscura de su historia. Nassmacher (2001) se refería al dinero en la política como *mother’s milk of politics*.

Se asume, además, que el financiamiento de los partidos políticos condiciona el funcionamiento de democracias consolidadas. Los importantes desequilibrios entre los competidores atentan contra las bases del sistema democrático. La desigualdad económica pone en alerta al principio de igualdad de oportunidades. Hechos recientes nos obligan a volver sobre la calidad de nuestras democracias. Se propondrá una serie de sugerencias de regulación, en una discusión pública y teórica abierta. Por eso, el fin último de toda regulación implica volver al modelo ideal de Dahl (1971). Las finanzas partidarias no deberían ser un fin en sí mismo ni condicionar las decisiones políticas futuras.

Nuestro estudio parte de este postulado inicial y pone de manifiesto posibles herramientas para asegurar, en mayor medida, el ideal de Dahl (1971), esto es, un gobierno democrático en el que se asegura una perfecta correspondencia entre preferencias de los electores y las decisiones de gobierno.

## 2. Planteo preliminar

En una democracia liberal representativa, los partidos políticos – actores – compiten en la arena electoral por representar a la ciudadanía.

Existen diferentes formas de gobierno: democracias presidenciales y parlamentarias; Linz y Valenzuela (1987), Rehren (1992), Mainwaring y Scully (1995); Chasqueti (2001), Garrido (2003). Lijphart (2000) distingue entre democracias mayoritarias y consensuales. O'Donnell (1997) distingue entre democracia delegativa y representativa a partir de la existencia de *accountability* horizontal.

Si bien existe mucha literatura sobre el punto, lo que aquí interesa es advertir la existencia de diversas tipologías y que nuestro enfoque parte de un enfoque de actores.

La consolidación de la democracia representativa fue el resultado de un debate histórico, republicano y liberal. Las condiciones demográficas, sociales y geográficas determinaron la participación política de la ciudadanía. Desde entonces "el objetivo de la democracia es tomar y ejecutar los deseos de la gente" según MacPherson (2003: 97). La teoría de élite y la democracia representativa se fortalecieron en desmedro de la democracia directa. La representación fue una negociación clave de la democracia. Cuidar el aspecto de que "gobiernen quiénes ganan elecciones" se convirtió en un aspecto fundamental.

Downs (1957) presentó su Teoría Económica de la Democracia. Plantea que la igualdad, en tanto derecho al sufragio, garantiza la igual incidencia en las decisiones políticas. Es decir, un votante equivale a un voto. En este caso, se trataría de una situación de democracia dónde, además, cada uno de los individuos actúa de acuerdo a preferencias y tiene información perfecta.

Es sabido que la realidad dista de proveer las condiciones de información perfecta y más aún de que todos los individuos tomen decisiones racionales. Lo cierto es que todos gozan del derecho a voto pero no todos los votos valen lo mismo.

Downs (1957), citado por Piñeiro (2015), desarrolla su teoría sobre la información y caracteriza cómo funcionan las democracias con información imperfecta. Dentro de esa explicación, presenta a lo que él denomina “persuasores”. Estos pueden incidir en las decisiones políticas, alterando la regla de la democracia perfecta. Su vía de ingreso es, justamente, valerse de las debilidades de un sistema en el que no todos corren en idénticas condiciones, ni en su origen ni durante su trayecto.

Este trabajo se parte de una posibilidad cierta de que los “persuasores” operen en la competencia entre actores. Para nosotros, en este trabajo, el “persuasor” equivale al financista.

Asumimos que operan agentes externos al modelo “puro” de democracia representativa consolidada que alteran la regla de perfecta proporcionalidad, la regla de un elector, un voto. Acercarnos a la regla fortalece el sistema democrático. Poner el foco en la relación entre el dinero y la política es, sin duda, una forma de contribuir a ello.

### **3. Modelos de regulación de financiamiento de la política**

En el presente capítulo, se establece un marco teórico referencial de los instrumentos de regulación del financiamiento de los partidos políticos.

El esquema conceptual adoptado ha sido el propuesto por Casas (2002) citado por Chasqueti (2011). Se trata de un modelo sobre el que es posible analizar todo proceso histórico, regulación, regímenes, perspectiva crítica y eventual formulación de recomendaciones *lege ferenda* en el caso a estudio que se determine.

Según el esquema propuesto, se clasifica los instrumentos de acuerdo a los criterios de función y objeto. Se distinguen tres áreas: ingresos, egresos y transparencia.

En materia de ingresos: a) público (directo o indirecto), b) privado (cuotas de afiliados o donaciones). La fuente de ingreso pública directa consiste en dinero e indirecta (en

especie). Las cuotas de los afiliados a los partidos son, generalmente, conocidas públicamente y no representan un significativo porcentaje del ingreso. Las donaciones, en cambio, tienden a ser de carácter reservado y constituyen sumas más importantes. Los ingresos de origen público tienen la ventaja de equilibrar el escenario competitivo y favorecen la prescindencia de fondos privados.

Sin embargo, se ha señalado que la sustentación del funcionamiento de los partidos políticos con fondos públicos atenta contra la relación de éstos con la sociedad civil, a quien se debe. Desde una óptica transnacional, se ha señalado que los sistemas con estrictas restricciones a las contribuciones privadas tienen, generalmente, subsidios estatales que financian una parte sustantiva del presupuesto de las campañas políticas, Chasquetti (2011). La solución contraria podría significar, en el contexto del incremento de la competencia y gastos de la contienda, “empujar” a los partidos a la búsqueda de financiamiento ilegal o conveniente.

En cuanto a los egresos, pueden existir límites por montos y/o rubros. El establecimiento de un límite en el gasto implica, de forma oblicua, un límite para el ingreso. Si no se puede gastar, no hay motivo legítimo para recaudar. Se topea un monto total o se limitan rubros en particular. En los casos en que se limita el tope máximo del gasto global surgen dos complicaciones evidentes: a) la determinación del monto que suele favorecer, en el caso de restricción, a quienes ostenten el poder étatico, pues disponen del aparato estatal para incidir en la contienda electoral; b) auditoría de las erogaciones. Sin embargo, una limitación excesiva del gasto, si bien puede autonomizar a los actores políticos de los intereses privados, también resulta lógico que, en determinadas condiciones, perjudique más a partidos desafiantes que a titulares del gobierno.

Generalmente, resulta más simple el contralor cuando se limita un rubro puntual (publicidad) y no el monto global. Una manera indirecta de limitar, por ejemplo, las erogaciones, es mediante el acortamiento del tiempo de campaña.

En el área transparencia, es factible la disposición de auditorías de los ingresos y/o de los gastos. La carencia principal ha sido la ineficacia de los órganos de contralor y cierto

obstruccionismo por los actores políticos. Una desmesurada regulación puede incentivar prácticas ilegales en cuanto origen, monto y publicidad de los aportes privados. Se ha indicado, sin embargo, que las más importantes dificultades han sido la ineficacia e ineficiencia de los órganos de contralor que convierten a la regulación en una mera expresión de deseo. Así, los sistemas que tienden a controlar ingresos se han calificado como “magros” o leyes “sin dientes”.

En cada una de las áreas es factible la regulación específica.

Sin perjuicio de lo anterior, se han propuesto otras clasificaciones. En particular, Zovatto (2011) divide los sistemas de financiamiento en: a) públicos, b) privados, c) mixtos, conforme el criterio de origen de los ingresos con los que se financian los partidos.

No existen sistemas puros pero sí problemas comunes. Cada sistema político ha dado pasos, grandes o chicos, en búsqueda del equilibrio. Inciden factores tales como el entramado institucional, situación política, consolidación democrática, patrones históricos y culturales. En postura de Griner y Zovatto (2004), no se debe tender ni a la sobrerregulación ni a la criminalización de la política. Toda regulación debe tener como propósito fundamental alcanzar un sistema que controle al dinero y no que el dinero condicione al sistema.

Compartimos algunas apreciaciones enumeradas por Santano (2016) que se suscitan en el seno de estos modelos. En primer lugar, se señala la insuficiencia de evidencia empírica que acredite la correlación directa y unidireccional del dinero en la política. Idéntica consideración formulan otros especialistas tales como García (2007) y Nassmacher (2003). Sin embargo, es innegable el rol de los recursos económicos en la contienda electoral.

La financiación privada, en estricto sentido, es tan antigua como las propias estructuras que funcionaban con los recursos de sus miembros. Actualmente, asociar la imagen de una empresa a la de un partido político incomoda a la primera ante la sociedad y el mercado. Por eso, la tendencia de los actores es siempre hacia una donación anónima y directa. La comunidad ve un valor en la independencia de los partidos respecto de los

grupos que pretenden “capturar políticas”. Captura es ausencia de autonomía del Estado en defensa del interés general.

Lo que advierte Santano (2016), y con mucha razón, es que la regulación del financiamiento de origen privado por sí sola no garantiza la igualdad de competidores. Creemos, además, que la regulación nunca es neutral. Todo marco permisivo, y sin control, favorece a los intereses económicos fuertes o partidos consolidados enquistados en la estructura estatal. No regular también es una decisión política. Son los mismos actores los destinatarios de la política que se ven en un genuino dilema del prisionero. En definitiva, la influencia de privados sobre los partidos (cada vez menos autónomos) dependerá del esquema de regulación de sus contribuciones.

Por otra parte, los sustanciosos aportes particulares afectan la estructura interna de las organizaciones políticas. Las cuotas de afiliados carecen de interés, la élite partidaria pierde un motivo para ampliar su base militante cotizante. Esto aplica para el financiamiento público también. Además, la posibilidad de contraer empréstitos con financieras ha facilitado, mediante la remisión de deudas, la donación encubierta del sector financiero. Ergo, cuando referimos a los riesgos del donante, no es respecto del ciudadano que lo hace por fines filantrópicos sino por a las empresas, personas jurídicas carentes de una moral subjetiva, sino con una finalidad política legítima o no.

La financiación pública es aún discutida en algunos países (Chile, por ejemplo). Data de la Europa de posguerra y un primer caso, a nivel mundial, en Uruguay (1928). Su fundamento radicó en el rol que asumieron en la consolidación de las democracias en la posguerra. Biezen (2004), citado por Santano (2016), sostiene que hubo otras dos razones que influyeron positivamente en su constitución de los fondos públicos a favor de los partidos: disminución de afiliación por menor identificación entre ciudadanos y partidos y menos ideología en las organizaciones políticas.

Asimismo, otros han fundado su pertinencia en aras de garantizar una mayor igualdad de oportunidades en la contienda electoral. De todos modos, surgen múltiples dificultades al tiempo de determinar los criterios de distribución de los subsidios. Cualquier opción

favorece o perjudica en mayor o en menor medida a unos actores o a otros, a los partidos que están en el poder o a los que no, a los tradicionales o a los nuevos, proporcional a votos o todos por igual o combinación de ambos, y así sucesivamente. Por ejemplo, Santano (2016) plantea que, si los umbrales para el acceso al subsidio público son inferiores a los umbrales electorales, se podría provocar la creación artificial de partidos, más fragmentación, escasa representación de la sociedad, entre otras distorsiones del sistema. Vale decir que cualquier regulación es mejor que las reglas del mercado producto de su inexistencia. El criterio es uno solo: nivelación del campo de juego a partir de la neutralidad del Estado. La dificultad surge al tratar como iguales a las organizaciones que son desiguales. Casi todas las normas constitucionales, de forma directa o indirecta, mandatan a “remover los obstáculos” para el cumplimiento de la igualdad real y efectiva, como recuerda Holgado (2002: 139).

Otro punto crítico observable es la definición del sujeto de derecho de la subvención: órgano máximo del partido o cada candidato o facciones internas. Sin duda que incidirá en la estructura de las organizaciones. A su vez, otra cuestión a dilucidar es si se trata de recursos con destino o recursos discrecionales, o si se ciñe a financiamiento de campañas o es de carácter permanente, entre otros debates posibles.

Nadie duda de la virtud del financiamiento público en tanto disminuye la dependencia del aporte privado. Tampoco del hecho de que los partidos gastan todo lo que pueden recaudar, y más también. Es decir que, aun sin evidencia suficiente, la percepción generalizada parece indicar que, siempre que no existe restricción de gastos (publicidad, por ejemplo), la dependencia del privado se mantiene, y en tendencia creciente. También suscribe Santano (2016: 91) el fundamento de Malem (2002: 99) quien señala que el financiamiento público permite exigir a los partidos la publicidad de sus gastos e ingresos. Constituye un error por insuficiencia, desde nuestra perspectiva, limitar la obligación de transparencia al origen de los fondos. Su fundamento no está en la subvención del Estado sino en el rol político – institucional que están llamados a cumplir en la democracia representativa.

Se ha sostenido, en contra del financiamiento público, que atenta contra el carácter de asociación civil de las organizaciones, en el sentido liberal más puro. También que va en desmedro de la afiliación masiva. Sobre el primer punto, se fundó el rol político en la democracia participativa de estos actores. En relación al segundo, podrá haber correlación pero no una relación de causalidad. No es posible afirmar que el financiamiento público es la causa de la menor adhesión y contribución económica del miembro del partido a la organización. Además, no existe un sistema en el mundo en el que los partidos logren funcionar solo con apoyo estatal en relación a los egresos producto de la competencia.

La financiación mixta es la tendencia a nivel global. El problema es establecer, como dice Santano (2016), el punto de equilibrio. Acudir a una modalidad ecléctica tiene la virtud de lograr “amortiguar” las carencias de cada modelo por separado.

#### **4. Corrupción**

La corrupción política se ubica entre el Derecho y la Política.

Es corrupta toda acción que implique violentar el interés general de la comunidad en beneficio propio. Su alcance contiene, pero también supera, a los tipos penales. La violación legal es una condición relevante pero no imprescindible. Es decir, se producen situaciones lícitas contrarias a la buena administración, reñidas con la ética política.

El aspecto central crítico que se debe tener en consideración es que, desde el momento en que el dinero es un recurso más dentro de la política, surgen la desigualdad y las contradicciones. Pues, la financiación (persuasores) provoca que algunos sectores de la sociedad estén sobrerrepresentados en el gobierno. Automáticamente, otros estarán subrepresentados. Si los partidos son intermediarios entre la sociedad y el gobierno, entonces en esa representación, se debe dar la lucha contra la corrupción según Santano (2016).

La corrupción política, en materia de financiación de la política, es el resultado de la extensión de los intereses de grupos económicos poderosos en el aparato gubernamental. Esta, por lo dicho, no se halla en fondos públicos, aunque no esté libre de esta. Por ello,

nuestras reflexiones apuntan a la necesaria regulación, específicamente, de la financiación privada de los actores políticos relevantes, lo que se sostuvo antes de ahora, Pío, J. (2015).

Existen múltiples definiciones de corrupción. Para Nye (1967), es “utilizar potestades públicas para obtener beneficios privados.” De muchas de las definiciones que se pueden citar, Pío (2015: 11), se deducen denominadores comunes: abuso de poder, asociación público – privado, incumplimiento de normas y deberes funcionales, provecho – en sentido amplio – para sí o para un tercero.

Un concepto de corrupción específico para nuestro objeto no es útil ni posible. Sin embargo, la noción de Zovatto (2011) se aproxima bastante: abuso de poder, de origen público o privado, con fines partidistas o personales, a través de la violación de normas legales. El abuso abarca hipótesis de desviación o exceso. El origen privado representa una novedad liberando a la Administración de ser siempre la única eventual responsable – a través de sus cuadros – de la corrupción, que es administrativa, pero es también política, estructural. Sí se plantea un matiz con la necesidad de la violación de normativa. Puede haber decisiones políticas lícitas, en pleno ejercicio de atribuciones, pero con motivación ilícita. Si para el autor, la ilicitud de los motivos ingresara en el abuso de poder, entonces es redundante. En caso contrario, queda corta, por la zona gris de conductas con apariencia lícita pero contrarias a la ética política.

En este sentido, Santano (2016) dice que, aunque puedan ser privados o públicos los “jugadores” corruptos, esta es siempre política porque afecta al interés público. Claro está que menciona sujetos pero aplica el criterio del interés. Si bien se comprende, habría que ser precavidos con este criterio, pues, hasta la norma más privada y particular, al fin de cuentas, está basada en un interés público del sistema. Idéntica dificultad tuvieron los autores que se preocuparon durante décadas en diferenciar derecho público y privado hasta que se rindieron frente a la casi absoluta irrelevancia de dicha distinción.

En referencia las tonalidades entre “blancos y negros”, en la literatura especializada, se cita la clasificación que Heidenheimer (2002) hace de corrupción: a) negra: corrupta sin discusión, b) gris: ambiguas, sin consenso sobre la reprochabilidad; c) blanca: libre de reproche por la comunidad.

Las conductas democráticas debidas, en este sentido, surgen en tres ámbitos del sistema político:

- (i) En su relación con la Administración Pública.
- (ii) En su relación con los demás partidos políticos.
- (iii) En su relación intrapartidaria, entre sectores o fracciones.

Sartori (1992: 197) escribió: “más que ningún otro factor [...] es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia...” Y sentenció: “el financiamiento de la política constituye tal vez, la demanda central en las democracias modernas [...] saber cuánto reciben y quién financia a los partidos, por qué lo hacen y a qué intereses se deben, constituye un elemento de información clave para conformar la decisión pública de definir el voto.” Malem (2003) subraya que la corrupción:

- (i) Altera la regla de las mayorías y minorías en democracia.
- (ii) Afecta a la teoría de la representación.
- (iii) Daña dos principios esenciales: publicidad y transparencia.
- (iv) Distrae atención y recursos en la prevención y represión del flagelo.
- (v) Ocasiona delitos en cascada a los efectos de “encubrir” las conductas no éticas primogénitas.

Griner y Zovatto (1992), concluyen que, si bien no es de principio una relación directa entre financiamiento de la política y corrupción, resulta de su combinación un significativo riesgo.

La tendencia regional – y mundial – parece ser el endurecimiento de las sanciones y el fortalecimiento de los órganos responsables de su aplicación. En algunos países, se ha previsto el financiamiento ilegal como un tipo penal autónomo. También se han introducido nuevas sanciones: inelegibilidad por un tiempo determinado del candidato infractor (Ecuador, Nicaragua, Honduras); la anulación o pérdida del mandato (Ecuador, Colombia); privación de libertad (Costa Rica, México, Paraguay, Venezuela). Asimismo,

existe un grupo de países que, en derecho penal, nada han legislado hasta el momento (El Salvador, Guatemala, Uruguay).

Desde el punto de vista internacional, se ha sostenido la consistencia de un discurso global anticorrupción. Maroto (2014: 73), con fundamento en importante evidencia documental, señaló que: “la política anticorrupción internacional ha sido funcional al proyecto neoliberal de configuración de un mercado global impulsado por los intereses de sus actores centrales y no por la protección de los derechos de participación política.” Para Maroto (2014), la política internacional anticorrupción es una nueva modalidad de neocolonialismo. Su política criminal de base ha desplazado la crítica democrática a los dilemas económicos. Excepcionalmente, se anota el financiamiento ilegal de la política en algunos instrumentos internacionales. En particular, hace mención a la negociación del convenio de la OCDE, instancia en la cual no fue posible la inclusión de una cláusula – al igual que en la FCPA – que igualaba funcionarios públicos con integrantes de organizaciones políticas.

Concluye Maroto (2014: 68) que: “históricamente la denuncia de la corrupción ha sido un instrumento importante de crítica al poder político, y solo durante el siglo XX, especialmente durante el último cuarto de siglo, la conversión del problema en una cuestión fundamentalmente económica ha alterado esta comprensión.”

No existe instrumento internacional con previsión expresa en materia de regulación del financiamiento de la política como herramienta de fortalecimiento de la democracia.

## **5. Fundamentos**

La transparencia es un principio básico del Gobierno Abierto. Puede ser entendida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible para todos los actores relevantes, según Kauffmann y Kraay (2002).

La CIGA (2016) prescribe que la “transparencia deberá orientar la relación de los gobiernos y administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los

ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación.”

La importancia que reviste no ha tenido su correlato en elaboración conceptual y analítica. No se discute la promoción de normas e instituciones que abogan por este valor de carácter instrumental. En CIGA no se define transparencia, se la describe en relación con los otros tres pilares, desde una “lógica sistemática, en la que cada uno contribuye al logro de los otros de manera orgánica e interdependiente”.

En relación con el financiamiento de la política, interesa la transparencia como valor fundamental para recuperar la legitimidad del poder político institucionalizado. Suchman (1995) la define como la percepción generalizada de que las actividades de una entidad son deseables, correctas y apropiadas en el marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones construido socialmente. La legitimidad política es clara. Sin embargo, cuando se pone el foco en el modo en que se adoptan las decisiones en la “caja negra” de la política, preocupa, además de la política, la legitimidad moral de los procesos.

Solo gobiernos transparentes pueden ser abiertos. Estos precisan un mayor compromiso real y efectivo de los actores. Se requiere, en palabras de Ramírez – Alujas y Dassen (2014), “ciudadanizar” el discurso y que exista una “apropiación cívica” de las prácticas de un gobierno abierto.

Su fundamentación es eminentemente política.

La transparencia es contraria al secreto. Toda estrategia del secreto frustra cualquier asociación de personas libres, Greppi (2013). Una relación inversamente proporcional

entre la transparencia y la corrupción está acreditada, Villoria e Izquierdo (2015: 350), así como su correlación con la riqueza per cápita.

Regular el financiamiento de los actores políticos relevantes significa, necesariamente, echar luz en la opacidad del poder político. Es desentrañar el modo de adopción de decisiones relativas a políticas públicas con efectos sustantivos para la sociedad.

Una forma de ilustrar la función (re) legitimadora del poder político de la transparencia es la nota del célebre profesor italiano, Norberto Bobbio, titulado “El poder invisible”, el 23 de noviembre de 1980, en La Stampa,

Dice Bobbio (1980) que la Democracia “...es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública.

Maurice Joly, en su *Diálogo agli inferi tra Machiavelli e Montesquieu* (Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu), escribió en el siglo pasado que las instituciones de un país libre no pueden durar por largo tiempo si no actúan *au grand jour* (a plena luz) ...” (Destacados nos pertenecen).

Etimológicamente, república proviene de res pública. Esto significa “cosa pública” en un doble sentido. Es decir, por oposición a lo privado como ámbito en el que se deben ventilar los asuntos públicos y, además, como acción manifiesta en contradicción con el secretismo.

En este sentido, la publicidad es básica en el sistema democrático. Si el actuar de los actores políticos relevantes, partidos, sectores, fracciones o candidatos no es público, no puede ser controlado por el soberano – ciudadanía, titular primaria – y afecta el principio de representación en atención de la carente visibilidad que el representado requiere de los actos del representante que, además, hace en su nombre.

Al amparo de la invisibilidad – sostuvo Bobbio (1980) – se generan los vicios que socavan a las democracias modernas.

Bobbio (1980) observa la enfermedad mortal – y moral – de nuestros sistemas, podridos sus órganos vitales por un “sistema” de prácticas ilegales y a menudo criminales, de relaciones ocultas e inconfesables, de interferencias que, como ríos subterráneos, afloran periódicamente mediante la modalidad de escándalo, minando al orden republicando, afectando la confianza del soberano deslegitimando al sistema democrático.

Implica un alto riesgo la eventual connivencia que se pudiera suscitar entre el poder invisible institucional y el anti – Estado.

Sobre sus mismas premisas, casi medio siglo después, la transparencia de las finanzas del poder político es un factor clave para subsanar las fisuras de nuestras democracias.

El secreto es la esencia del poder, dice Bobbio (1980: 39).

Históricamente, el secreto ha sido un pilar fundamental de la concentración de poder político. Elías Canetti (2013) decía que una característica del poder es la distribución desigual del mirar a fondo. El que ostenta el poder conoce las intenciones ajenas pero no deja ver las propias. Por ello, se es más poderoso cuanto mejor se logra ver sin ser visto.

La cultura del secreto no debería ser admitida en un sistema democrático con estrictas excepciones fundadas en la necesidad del mismo sistema y con la debida y suficiente reglamentación. A partir de ese “poder oculto” – y paralelo – se ejecutan actos políticamente relevantes pero en calidad de inimputables.

Kant (1789), en la Paz Perpetua enuncia una genuina justificación moral de la transparencia del poder cuando dice que todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas. Mantener en secreto una decisión pública es por sí misma una muestra de su ilegitimidad.

El secreto sólo será admisible si es en función de la protección de un interés general o un derecho fundamental. Su compatibilización se resolverá caso a caso. La publicidad es la regla y el secreto la excepción.

Si un fundamento del poder es su secreto. En democracia, la redistribución de poder presupone la del secreto e implica volver al ideal formulado por Dahl (1971) en tanto que gobierno democrático es el que asegura permanente y total correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones de la Administración Pública.

Bobbio (1980) concluye que la “opacidad del poder es la negación de la democracia” y que, a partir del poder invisible – y paralelo – se cometen los actos corruptos y adoptan decisiones políticamente relevantes sin responsabilidad política, penal, administrativa o civil.

La corrupción provoca la pérdida de la confianza de la ciudadanía y deslegitima al sistema democrático. Conforme Güemes (2014), confianza es una percepción sobre las instituciones, que se construye en el marco de ciertas estructuras e imaginarios sociales como subproducto de experiencias cotidianas, aprendizajes informales e información disponible. Confianza vertical es en las instituciones sociales gubernamentales (Poder Legislativo, Judicial, Presidencia) o no (sindicatos, partidos políticos). A estos efectos interesan ambos tipos de instituciones. Las primeras, por lo que se refiere al sector público, las segundas, en un enfoque de actores relevantes particulares: partidos políticos. La confianza es un factor de desarrollo humano y se retroalimenta con la legitimidad del sistema.

En este mismo sentido, la OCDE (2015) ha ordenado seis ejes para la reconstrucción de la confianza en el sistema político: fiabilidad, receptividad, apertura, buena regulación, integridad y justicia e inclusividad. A estos efectos, interesa particularmente la apertura y la integridad y justicia.

La transparencia es una condición imprescindible de la ética pública e implica una distribución – eliminación – del secreto en atención de la instauración del principio de publicidad. La transparencia viene a constituirse en una condición imprescindible de la democracia. Por la vía de la difusión, se favorece el control en tanto si las decisiones políticas se corresponden a las normas legales y a la voluntad del soberano. Esta necesidad, que va más allá de los procesos electorales, es un componente de la gobernabilidad democrática que favorece el buen gobierno.

Si el secreto, que es la esencia del poder, se distribuye, sucede lo mismo con la administración del poder.

En consecuencia, la profundización de las políticas de transparencia, en la Administración Pública y en el funcionamiento de los partidos políticos, inciden positivamente en la lucha contra la corrupción. La eliminación de prácticas corruptas – y sus índices de percepción – (re) legitima la democracia; la ciudadanía recupera la confianza, participa, colabora y controla, en el marco de un gobierno abierto y garantiza una distribución cada vez más equitativa de los beneficios comunes del sistema democrático.

De acuerdo con Peschard (2007), los partidos políticos no son, solamente, meras asociaciones de ciudadanos que se expresan libremente en elecciones periódicas sino que constituyen actores centrales del funcionamiento del Estado. Entonces, nos preguntamos: ¿no será conveniente exigirles la misma transparencia que a la Administración Pública?

La respuesta es afirmativa.

Transparencia y derecho de acceso a *su* información. Los partidos políticos están llamados a cumplir un rol institucional central. Y ello se debe que desempeñan un rol público – privado entre la sociedad civil y la Administración Pública, en una competencia por el poder político, Warren (2005). Los partidos políticos constituyen espacios en los que los ciudadanos encauzan sus propias aspiraciones políticas de convertirse en gobernantes o representantes de la sociedad civil. De sus filas surgen gran parte de los

funcionarios de gobierno con la responsabilidad de imprimir una orientación determinada en la conducción e interpretación del bien común e interés general. En esa tarea, se posicionan en el espacio público. Su impacto es innegable. La Constitución de México, por ejemplo, define a los partidos como entidades de interés público, por ejemplo. Medios de comunicación libres, sociedad civil organizada (*watchdog groups*) y acceso a su información son indicadores de su transparencia.

Warren (2005), en noción que se comparte, señala que sociedad civil es toda asociación que se forma y mantienen por medio de los propósitos de sus integrantes y no tanto por el mercado o apoyatura estatal. Sus bases centrales son los recursos democráticos y militancia social.

La “auditoría social” o “escrutinio ciudadano” es un socio estratégico en la mitigación de la corrupción política.

## **6. Pensar en clave de ODS**

En 2015, en el marco de las Naciones Unidas, se aprobó una nueva agenda de desarrollo sostenible con la mirada puesta en 2030. Por primera vez, se lograron amplios acuerdos entre todas las naciones.

Pensar en clave de ODS significa, para nosotros, enmarcar el fortalecimiento de la democracia, a partir de la regulación del financiamiento de la política, en una agenda global de auténtico desarrollo.

### *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

De cara al 2030, en septiembre de 2015, las Naciones Unidas aprobaron una nueva agenda de objetivos. Erradicar la pobreza e indigencia son los pilares fundamentales, pero innova al destacar nuevos desafíos para la sustentabilidad.

Se acordó la nómina de 17 objetivos de desarrollo sostenible que se operacionaliza en 169 metas/compromiso para cada uno de los países. Es la primera vez, en la historia de la ONU, que las naciones acuerdan una agenda tan amplia de objetivos.

### *Relación ODS con la regulación de finanzas de los partidos políticos*

En este trabajo, se pretende la asunción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como metas propias. ¿Por qué? Pues entendemos que innova Naciones Unidas cuando se trascienden necesidades básicas y se piensa en clave de sustentabilidad e institucionalidad. Se compromete a los Estados, desde un nuevo paradigma, a garantizar derechos, libertades y transparencia.

Naciones Unidas exhorta, naturalmente, a Estados. Sin embargo, convoca a sociedad civil y sector empresarial. La academia no puede estar ajena a este proceso.

Para contribuir con esta agenda, avanzamos en clave de un objetivo concreto: “Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles” y, dentro de este objetivo, con las metas: “16.5: Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas; 16.6: Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles” ONU (2015).

Para poder consagrar este objetivo es necesario avanzar en clave de gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa. En este sentido, existen esfuerzos en clave Iberoamericana, como, en el marco del CLAD, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, CIGA (2016).

Se requieren instituciones fuertes en una democracia consolidada para que la Administración sirva objetivamente a los intereses de la comunidad. Instituciones bien diseñadas pueden generar los incentivos necesarios para el cambio, sostienen Villoria e Izquierdo (2015). CIGA (2016) fue concebida con ese espíritu: “el gobierno abierto

supone una transición institucional sin precedentes en la búsqueda de nuevos modelos de gobernanza, fundados en la recuperación de la confianza y legitimidad de la acción pública, y buscando contar con la ciudadanía como centro y protagonista de su propio desarrollo.”

Es así que entendemos que, al igual que este, todo trabajo que se enfoque en el desarrollo de la democracia, debe tener como faro los compromisos asumidos, en marco de los ODS.

## **7. Propuesta de estudio en base al impacto del financiamiento de la política en las decisiones de política pública**

¿El financiamiento de la política actual afecta el proceso de toma de decisiones políticas en Uruguay? Más precisamente ¿Las empresas/particulares que financian campañas obtienen políticas en su favor?

Un aspecto central es que, muchas veces, los actores pueden recibir beneficios a causa de las no-políticas. Esto es, ejercer presión mediante el financiamiento para que el status quo de un aspecto determinado no sea cambiado.

El estudio partiría de la hipótesis que los financiadores de las campañas no son inocentes. Además, el sistema actual, en Uruguay, permite que, a cambio de financiamiento, las empresas/particulares obtengan políticas en su favor.

El proyecto de investigación plantearía que la causalidad está determinada por la relación que existe entre el dinero de campaña provisto por financiadores (variable independiente) y las políticas públicas adoptadas/ licitaciones adjudicadas (variable dependiente).

Lo que quiere decir es que los decisores de políticas, en este caso, decisores políticos ordenadores de gasto, se inclinarán por decisiones que favorezcan a sus financiadores de campaña.

Esta es una de las opciones que evaluamos, entendemos que tiene la debilidad de que puede determinar correlación, pero no necesariamente causalidad. Incluso, podría establecer una relación causal pero no determinar claramente la dirección de la causalidad.

¿Qué queremos decir? Puede suceder, a nuestro entender, que las empresas aporten a las campañas a consecuencia de licitaciones otorgadas. Si bien, en ese caso, también se podría presentar causalidad, el estímulo causal no es el mismo que el planteado.

Se medirá la financiación de los partidos a través de las donaciones recibidas para la campaña nacional a los partidos políticos y/o cabeza de lista. Esta información será extraída del estudio de Piñeiro, R Et. Al (2015)

En cuanto a la variable dependiente “políticas adoptadas” se entiende por las de referencia (que pueden beneficiar directamente a los financiadores). De este modo se tendrán en cuenta las licitaciones adjudicadas en el período 2015-2017. En especial, las adjudicadas por parte del MTOP.

Esta información se organizará en una matriz de datos para estudiar la posible correlación o no.

Se propone comenzar con un estudio exploratorio que busque establecer causalidad entre los financiadores de políticas y las decisiones políticas que se toman en función de la adjudicación de licitaciones. Tiene como fin verificar si efectivamente las decisiones políticas (de licitaciones) pueden estar influidas por los financiadores y, en ese caso, se comprobará que gobiernan quienes no ganan elecciones.

El estudio se sustentaría en mecanismos de inferencia causal mediante la observación. En el país no existe otro estudio de estas características. Busca mediante la descripción del fenómeno establecer si existe evidencia que demuestre que puede encontrarse una relación causal.

## **8. Consideraciones finales**

La regulación del financiamiento de la política es deseable, en cualquiera de sus expresiones, de acuerdo a la base teórica compilada. Se entiende que es preferible regular a dejar en manos del mercado la distribución de recursos para la competencia electoral.

Es así que este trabajo logra su cometido de contribuir conceptualmente al buen gobierno a través del análisis del financiamiento de la política.

En segundo lugar, en relación con la propuesta de investigación, se podría conocer si el financiamiento de los partidos incide directamente en la decisión sobre política pública, esto es, si efectivamente gobiernan quiénes no ganan elecciones.

De este modo decidimos avanzar, dar un paso más.

Nos encontramos en fase de ajuste del diseño de estudio de caso sobre la correlación entre las decisiones en materia de política pública y el financiamiento de política. Fue nuestra intención exponer brevemente lo que nos planteamos a estudiar para dar luz a la caja negra donde se toman decisiones políticas.

Si bien no es posible aun mostrar avances de nuestros hallazgos, se da cuenta que, de un único caso, no será posible saber con exactitud la relación entre los financiadores y la toma de decisiones políticas.

En este momento, estamos planteando ampliar la investigación a todos los ministerios de Uruguay en el período 2015-2017. Con los datos acabados será posible poder comparar con las próximas elecciones nacionales.

Avanzar en clave de política pública: diseño de un modelo de financiamiento privado como el estudio de la incidencia del financiamiento en las políticas públicas en Uruguay.

## **Bibliografía**

- Bauman, Z., (2001), *“En busca de la política”*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, N. (2013) “Democracia y secreto”; prólogo de Marco Revelli; traducción de Ariella Aureli, José F. Fernández Santillán – México – Fondo de Cultura Económica, 2013.
- Bobbio, N. (2014), *“El tiempo de los derechos”*, Madrid, Sistema, 1991, Cap. XI, citado por Bonete, Enrique en *Poder Político: límites y corrupción*, Madrid, Ediciones Cátedra, p. 261 – 264.
- Bonete, E. (2014), *“Poder Político: límites y corrupción”*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Calderón, C. y Lorenzo, E. (2010), *“Open Government: Gobierno Abierto”*, Jaén, España, Algón Editores.
- Canetti, E. (2013), *“Masa y poder”*, Alianza Editorial, Madrid.
- Carter, Stephen, (1996), *“Integrity, Basic Books/Harper Collins”*, Nueva York.
- Casas, Kevin, (2003), *“Subsidios electorales y financiamiento de campañas en el Uruguay”*, en Cuadernos del CLAEH 86/87, 2003, Montevideo, p. 119 y ss.
- Chasqueti, D., (2001), *“Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”*, en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Chasqueti, D., (2011), *“Financiamiento político en Uruguay”* en *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*, Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel Coordinadores. Instituto Internacional para la Democracia y la asistencia electoral. Organización de los Estados Americanos. Universidad Autónoma de México, México, 2011, p. 505 – 532.
- CLAD (2016), *“Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA)”*, aprobada en la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 7 y 8 de julio de 2016, Bogotá, Colombia, <https://www.clad.org/noticias/27-contenido-destacado/688-el-clad-aprueba-una-nueva-carta-iberoamericana-en-materia-de-gobierno-abierto>
- Cortina, A. (1994), *“Ética de la empresa”*, Trotta, 1994, Madrid.
- Crick, B., (2001), *“En defensa de la política”*, Kriterion Tusquets, 2001, Barcelona.
- Cunill, N. (2011), *“La gestión por resultados”*, CLAD, Mimeo.

Dahl, R. (1971), *“Polyarchy: Participation and Opposition”*, New Haven, CT: Yale University Press.

Downs, A. (1957), *“An economic theory of democracy”*, New York, NY: Harper en

Piñeiro, R. (2014), “Financiamiento de partidos y campañas en Uruguay”, Universidad Católica del Uruguay.

García V., E. (2007), *“La regulación del dinero público”* en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, REIS, N° 118, CIS, Madrid.

Griner y Zovatto (2004), *“De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”*, Idea, OEA, Costa Rica.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2011), *“Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina”*, Coord., Instituto Internacional para la Democracia y la asistencia electoral. Organización de los Estados Americanos. Universidad Autónoma de México, México, 2011, p. 505 – 532.

Heidenheimer, A. (2002), *“Perspectives on the perception of corruption”*, Transaction, New Jersey.

Holgado, M. (2002), *“Financiación de partidos y democracia paritaria”*, Revista de Estudios Políticos, N° 115, CEPC, Madrid.

Kant, I., (1989), *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, Apéndice I, citado por Bonete, Enrique en Poder Político: límites y corrupción, Madrid, Ediciones Cátedra, 2014, p. 181 – 184.

Kauffman y Kraay (2002), *“Growth without Governance”*, Policy Research Working Paper (3077).

Larson, A. (1997), *“USA Policy on Corrupción”* en Elliot, K. A., Corruption and global economy, Institute for International Economics, Washington, 1997 citado por Maroto Calatayud, M., “Corrupción y financiación de partidos políticos. Un análisis político criminal” (tesis doctoral) Universidad de Castilla – La Mancha, Ciudad Real, 2012, p. 73.

Lijphart, A. (2000), *“Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados”*, en treinta y seis países, Barcelona, Ariel.

Linz, J. y Valenzuela, A. (1987), *“Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas”*, Madrid, Alianza Editorial.

Lowi, T. (1964), “*Políticas públicas, estudios de caso teoría política*”, en Aguilar Villanueva, L. (ed.), “La hechura de las políticas”, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, p. 89 – 117.

MacPherson, Crawford B. (2003), “*La democracia liberal y su época*”, Madrid, Alianza Editorial.

Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995), “*Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación*”, Revista de Estudios Políticos, 88, p. 115-144.

Malem, S. (2002), “*La corrupción: aspectos éticos, económicos y jurídicos*”, Gedisa, Barcelona.

Maquiavelo, N., (1991), “*El príncipe*”, Madrid, Tecnos, p. 61 y 70, citado por Bonete, Enrique en Poder Político: límites y corrupción, Madrid, Ediciones Cátedra, 2014, p. 93 – 98.

Maroto, M. (2014), “Corrupción y financiación de partidos políticos. Un análisis político criminal” (tesis doctoral) Universidad de Castilla – La Mancha, Ciudad Real, de 2012.

Montesquieu, (1993), “*Del Espíritu de las Leyes*”, Madrid, Tecnos, Libro VIII, p. 79 – 81, citado por Bonete, Enrique en Poder Político: límites y corrupción, Madrid, Ediciones Cátedra, 2014, p. 143 – 148.

Nassmacher, K (2001), “*Comparative Political Finance in Established Democracies*”, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, Baden, Estocolmo.

Nye, J. (1967), “*Corruption and Political Development: A Cost – Benefit Analysis*”, en The American Political Science Review, vol. 61, N° 2.

OCDE (2006), La modernización del Estado: el camino a seguir, Madrid, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Instituto Nacional de Administración Pública.

OCDE (2015), “*Governance and Glance*”, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en/6/6/2017](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en/6/6/2017).

O'Donnell, G. (1994), “*Delegative democracy?*”, Journal of Democracy, 5, enero, p. 55-69.

ONU (2000), Declaración de Asamblea General de 13/9/2000, <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, 2/6/2017.

ONU (2003), “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” en [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf), 2/6/2017.

ONU (2015), “Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015”, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>, 2/6/2017.

Peschard, J. (2007), “Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de transparencia” N° 8, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Pío, J. (2015), “Financiación de partidos políticos en Uruguay”, FCU, Montevideo.

Pío, J. (2016), “Principio y derecho fundamental a la Buena Administración y al Buen Gobierno. Contenido y alcance. ¿Nuevo concepto o expresión novedosa aglutinadora de antiguos criterios?”, en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile, 9 a 12 de noviembre de 2016.

Ramírez – Alujas, A. (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales” en Revista Enfoques, IX (15), p. 99 – 115.

Ramírez-Alujas, Á.; Dassen, N., (2016), “Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe,” Banco Interamericano del Desarrollo (BID).

Rodríguez – Arana, J. (2012), “El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración.” Ed. Reus, 1ª. Ed., Madrid, 2012.

Rodríguez – Arana, J. (2012), “Interés general, derecho administrativo y Estado de bienestar”, Iustel, 2012, Madrid.

Rousseau, Jean – Jacques, (2012), “Del contrato social”, Madrid, Alianza, Libro III, Capítulos X – XI, p. 90 – 93, citado por Bonete, Enrique en Poder Político: límites y corrupción, Madrid, Ediciones Cátedra, 2014, p. 155 – 160.

Santano, A. (2016), “La financiación de los partidos políticos en España”, Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Sartori, G. (1992), “El homo videns. La sociedad teledirigida”. Taurus, México, 1992

Sartori, G., (1995), “*Teoría de la democracia*”, Madrid, Alianza, capítulo VII, párrafo 5, p. 254 – 260.

Suchman, M. (1995), “*Managing legitimacy: strategic and institutional approaches*”, *Academy of Management Review*, 20, p. 571 – 610.

Villoria, Manuel e Izquierdo, Agustín, (2015), “*Ética pública y buen gobierno*”, INAP, 2015, Madrid.

Warren, M. (2005), “*La democracia contra la corrupción*” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero – marzo, año/vol. XLVII, número 193, Universidad Autónoma de México, México