

## **La Financiación De La Política Y La Corrupción**

**Fernando Cepeda Ulloa**

### **1. El Contexto de la Corrupción: Un Problema de Gobernabilidad?<sup>1</sup>**

Más allá de la eficacia que se pueda señalar con respecto a elementos específicos de la lucha anti-corrupción en Colombia (para no hacer referencia a los más generales) tales como la eliminación de trámites, la modernización del Estado, la creación de la Fiscalía, el decreto sobre enriquecimiento ilícito con las audaces interpretaciones de nuestras Cortes, de la introducción de códigos de conducta o de la declaración de bienes, o de los manuales de función, o los aumentos de penas, o la tipificación de nuevos delitos, o el avanzado recurso jurídico que permite romper el vínculo entre el corrupto y el corrompido (Art. 24 del Estatuto Anti-corrupción, párrafo) y de tantos otros instrumentos y herramientas, lo que parece estar claro es que la corrupción ha aumentado o que, por lo menos, la percepción de que así es la comparte una importante proporción de la ciudadanía y de los organismos que como Transparencia Internacional evalúan el desempeño de los países en materia de corrupción.

Insistimos. Más allá de la evaluación específica de la eficacia de elementos y herramientas de la lucha contra la corrupción, cuya importancia no desconocemos y, por el contrario, hemos venido reclamando, es indispensable formularse la pregunta:

Por qué en Colombia parecería que la corrupción ha aumentado, siendo así que durante varias Administraciones se han venido adoptando cambios constitucionales, legales, institucionales, campañas publicitarias, modificaciones en la Administración de Justicia, sin que ello haya disminuido el fenómeno de la corrupción, o por lo menos, sin que haya disminuido la percepción que la ciudadanía tiene sobre este fenómeno?

Y otra pregunta:

Por qué no existe el sentimiento, o la percepción de que la lucha contra la corrupción ha avanzado, siendo así que instituciones como la Policía Nacional, ha experimentado un proceso de depuración asombroso y ha obtenido una cadena de éxitos reconocida mundialmente, al punto de que su director ha sido proclamado como el Mejor Policía del Mundo? O cuando acciones tan firmes como las de la actual Directora de la DIAN, Fanny Kertzmann, deberían inspirar una mayor esperanza en los resultados de la lucha?.

---

<sup>1</sup> En este texto se recoge en forma parcial, con modificaciones y adiciones, escritos anteriores del autor, algunos publicados y otros inéditos, en particular el documento elaborado a solicitud de la Vicepresidencia de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo, para el Taller reunido el 4 y 5 de Febrero de 1999. Ambas instituciones han autorizado su utilización. Entre los escritos del autor ya publicados: "Financiación de Campañas Políticas". Editorial Ariel, Santafé de Bogotá, 1997 y La corrupción en Colombia, T.M. Editores, 1997. Pero, además, hay nuevas reflexiones y referencias.

Y una pregunta más:

Por que la captura, sindicación y encarcelamiento de más peces gordos de los que el Profesor Klitgaard hubiera podido desear, no han contribuido a generar un cierto optimismo en el progreso de la lucha contra la corrupción? Por que continúan la apatía, el cinismo y la percepción de que cada día hay más corrupción?

Informes recientes de la Fiscalía General y de la Contraloría General arrojan un cuadro asombroso de proliferación de la corrupción. Veamos, en la Fiscalía hay investigaciones en curso contra 471 tesoreros, 297 concejales, 997 contratistas y 975 gerentes de empresas públicas.

El escandaloso fenómeno de corrupción en la liquidación de pensiones de los trabajadores de Colpuertos ya le ha costado al Estado cerca de 1.8 billones. Jueces, Magistrados, abogados, funcionarios han estado involucrados en una verdadera cadena para delinquir. Una forma del crimen organizado. La situación del sector bancario estatal ha mostrado manejos imprudentes y escandalosos que tienen un costo de miles de millones. Cada día surgen, por aquí y por allá, desfalcos y latrocinios que ponen en tela de juicio los supuestos que han servido de base a la lucha anticorrupción. Esta no ha resultado ejemplarizante. Semejante situación debería obligar una reflexión crítica sobre lo que se ha logrado y sobre eventuales efectos perversos. La manía de no evaluar con rigor y la ausencia de búsqueda de lecciones prácticas no permite avanzar en la consecución de objetivos sostenibles. La durabilidad de los resultados es en Colombia un propósito que está por plantearse y conseguirse.

Nos parece que se ha incurrido -y eso no es sorprendente en Colombia- en el olvido de unas situaciones que tal vez por requetesabidas no se han incorporado a la Estrategia. Nos referimos al contexto dentro del cual las diversas acciones anticorrupción han tenido lugar. Veamos:

El contexto colombiano está caracterizado por los siguientes factores:

### ***1.1 Impunidad***

Según la Comisión del Gasto Público (1997) la probabilidad de que un delito sea condenado está “si acaso a 0.5% en la actualidad. En otras palabras el grado de impunidad existente hoy por hoy supera el 99.5%”. (Informe Final, Tema V. p. 71). Si ello es así, no hay por que hacer muchos esfuerzos para llevar la contabilidad judicial de cuantas personas han sido sentenciadas por los delitos que tienen que ver con la corrupción. (Peculado -en seis variedades-; concusión; cohecho, en tres variedades; celebración indebida de contratos, en tres variedades; tráfico de influencias; enriquecimiento ilícito, en tres variedades; prevaricato, en tres variedades; abuso de autoridad y otras infracciones, en nueve variedades; usurpación y abuso de funciones, en tres variedades y delitos contra empleados oficiales, en dos variedades). Ello sin contar la abundante legislación anti-corrupción que se encuentra, aparte del Código Penal y del Estatuto Anti-corrupción, en la Ley de Partidos y Financiación de Campañas, en el Estatuto sobre Conflictos de Intereses de los Congresistas, en los Códigos de Ética Profesional, en la Ley de Contratación Administrativa, en el Estatuto de Bogotá (Decreto 1421 del 21 de Julio de 1993), en la Legislación sobre Control Interno, en la Legislación sobre Auditorías, en las Normas Legales sobre la Contaduría

Pública, en el Código Disciplinario Unico (Ley 200 del 28 de Julio de 1995), etc. De que serviría un trabajo exhaustivo para determinar cuántos casos en cada una de estas figuras delictivas o disciplinarias, han sido llevados a la consideración del Procurador o del Fiscal o de los jueces? Si la cifra de impunidad es de ese tamaño, la verdad es, que no existe Administración de Justicia. Y si para los corruptos o los que están en trance de corrupción eso es claro, estamos ante una situación clásica en la cual, en la perspectiva de costo-beneficio y en ausencia de otros valores, el riesgo es mínimo y el beneficio es máximo. En una situación así, es bien probable, que una Estrategia Anti-corrupción tenga que enfocarse de otra manera y no parece que así se haya hecho en Colombia.

### ***1.2 Narco-corrupción***

Colombia ha experimentado una situación que sería solamente comparable con la de Italia. Y allí la consecuencia fue la desaparición de los partidos tradicionales y la muerte de la primera república. Así lo señala los analistas. En Italia el escándalo de la “Ciudad de los Sobornos” estalló el 17 de Febrero de 1992. “En un solo año entre Abril de 1992 y Febrero de 1993, 6.059 personas recibieron una notificación de los fiscales, entre ellas 438 diputados y senadores (de un total de 950), 873 empresarios, 1373 funcionarios de partidos y 978 funcionarios de comunas, provincias y regiones. Las órdenes de encarcelación fueron 2.993. En 1994, cerca de los dos tercios de los diputados y senadores habían recibido una notificación. Hasta el final de 1994, los procedimientos judiciales fueron casi 600 y las condenas cerca de 300” (Caciagli, 1996).

En Colombia, no se ha llegado a tanto, pero no se puede negar que entre el Consejo de Estado, la Fiscalía y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia se ha echado por el suelo la tesis de que la justicia es para los de ruana y que los peces gordos nunca caen. Otra cosa es, que la percepción ciudadana sea la de que el Congreso y otras instituciones están invadidos por la corrupción.

Pero aquí en Colombia como en Italia, hay mucho camino por recorrer en materia de erradicar la narco-corrupción. Y es bien probable que en Colombia el fenómeno de infiltración y corrupción generado por los Carteles de la Droga haya deteriorado muchísimas instituciones gubernamentales y no pocas del sector privado. El daño no ha sido solamente la corrupción directa, (que es evidente que ocasionaron y continúan ocasionando), sino que, sin duda, la narco-corrupción fue el catalizador que disparó el ansia de enriquecimiento fácil, el catalizador que cambió el sistema de valores en Colombia, que introdujo la ostentación y el despilfarro como formas de conducta admiradas por la sociedad y, así, la proclividad hacia comportamientos corruptos que le dieran satisfacción a todos estos anhelos. Los rasgos de una cultura o de un comportamiento mafioso contaminaron a diversos sectores de La sociedad. Que tan grande es esa contaminación?, es algo que está por ser clarificado.

### ***1.3 Clientelismo***

El sistema del Frente Nacional y su corolario, el debilitamiento y fraccionamiento de los Partidos Políticos, entronizaron Las más variadas formas de clientelismo hasta lo que modernamente se denomina “clientelismo de masas”; para no mencionar el

clientelismo armado del que hablan algunos de los expertos en el tema de las guerrillas.

#### ***1.4 Financiación anti-democrática de campañas***

El dinero, por sí solo, no garantiza el éxito en la política electoral. Con todo, el impacto de los cambios tecnológicos en la vida política ha dado lugar a un incremento notorio en los costos de hacer campañas y de mantener la vida de los partidos. Es necesario reconocer que en nuestros días una base mínima de dinero es indispensable para jugar en la política. Esta circunstancia le ha dado mayor vigencia a preguntas fundamentales: Cómo se consigue y quién lo da y en qué medida y a cambio de qué?. Ese dinero se da a título de un ejercicio cívico? O es un negocio? Y si es un negocio es realmente rentable? Y será verdad que aquellos que no dan dinero quedan por fuera del negocio? Y tiene sentido ético y democrático introducir de esta manera los intereses de los hombres y mujeres de negocios en la vida política? Acaso esta no debe ser cívica y desprovista de manipulación? O no debe preocupar a nadie quién financia y en qué medida la vida política? Es eso irrelevante y por lo tanto no debe preocupar a nadie? Y daría lo mismo si la política es financiada por unos cuantos? Sería acaso más democrática la política y la formulación de políticas y la adopción de decisiones si la financiación de las campañas y de la política se hiciera con modestísimas contribuciones de todos los ciudadanos?.

Los escándalos de corrupción en los últimos tiempos en Europa, Asia y las Américas tienen que ver con la financiación de la política, tanto de los partidos como de las campañas y, en ocasiones, de la vida cotidiana de un político. El problema es que ha venido a quedar claro que no solamente se violan regulaciones en materia de contribuciones políticas sino que se ha materializado la idea de un “quid pro quo”, o sea de un negocio: yo te doy para que tu me des. Yo contribuyo y usted, político o funcionario, toma o deja de tomar decisiones según sean mis intereses. Es decir, el interés general desaparece y, en virtud de la financiación política anti-democrática, el interés privado prevalece. El interés político queda monetizado. El financiador pasa la cuenta de cobro.

El asunto adquiere perfiles más preocupantes cuando está de por medio el crimen organizado (en Colombia los minicarteles de las drogas) que hoy desborda las fronteras nacionales y desarrolla sus actividades criminales amparado en la corrupción, en áreas tan diversas como: el negocio global de las drogas, el contrabando, el tráfico de armas, el tráfico de mujeres y niños, el tráfico de órganos, etc. Es tan real esta posibilidad del vínculo entre el crimen organizado y la financiación política que, más allá del escándalo que vivió Colombia a partir de 1994, los presidentes y jefes de estado del hemisferio occidental incorporaron este punto tanto en la Declaración Política como en el Plan de Acción que suscribieron en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Entre nosotros, como lo demuestra la experiencia italiana, la combinación de factores a la que se alude más adelante hace imperiosa una reforma política. Es que la combinación de clientelismo, corrupción, violencia y mafia unida a un sistema de financiación de campañas con controles bien precarios da lugar no tanto a incidentes de corrupción sino a la corrupción misma del sistema.

#### ***1.5 Ineficiencia institucional***

Pese a lo que se dice en algunos informes internacionales, la situación de las organizaciones e instituciones gubernamentales en Colombia, con excepción del sector económico, no es la de agencias eficaces y eficientes. De la misma manera el ambicioso proceso de descentralización ha dado lugar a formas de corrupción, tanto tradicionales como nuevas (extorsiones de las guerrillas, de los paramilitares y de los carteles de la droga), que han proliferado en la medida en que es evidente la ausencia de instituciones de control (oposición en los Concejos Municipales o en las Asambleas, y la connivencia entre mayorías y minorías), así como la ausencia de participación ciudadana y de la eficacia de los sistemas de veedurías. Y ello no obstante que existen ejemplos de veedurías eficaces como el de la Red de Universidades Públicas - REUNIRSE- y otras similares propiciadas por las Cámaras de Comercio. Tanto los informes del Procurador General de la Nación como los de la Contraloría General y los de algunos Contralores Departamentales, muestran la difícil situación de los gobiernos territoriales en materia de oportuna y adecuada información, los fenómenos de corrupción y la precaria situación de las autoridades territoriales ante las exigencias de políticos, guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares.

### ***1.6 La situación de violencia***

Las diversas manifestaciones de la violencia en Colombia pero principalmente la altísima tasa de homicidios, la altísima tasa de secuestros, la existencia de sicarios y la presencia de formas de crimen organizado en instituciones como la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, el Instituto de Seguros Sociales, las Aduanas, etc. dificultan, particularmente, la aplicación de Estrategias Anti-corrupción que están concebidas en términos de individuos corruptos y no de asociaciones para delinquir.

Este es un factor que no ha sido suficientemente analizado y, por lo tanto, no se ha tomado en consideración para las Estrategias Anti-corrupción. De poco sirve identificar un individuo corrupto en una organización. El ciudadano supone que ese individuo forma parte de una cadena y ante el temor que esa situación genera y ante los riesgos que la denuncia o la confrontación podrían tener, el ciudadano opta por la “ley del silencio” y por una cultura que aconseja “no meterse”, para no sufrir mayores males y no resultar “empapelado” y, eventualmente, ser víctima de represalias que pueden llegar a amenazar la seguridad de la familia o la personal.

### ***1.7 Deslegitimación Institucional***

Las durísimas circunstancias que ha vivido el país han derivado en la deslegitimación de instituciones como: el Congreso, los organismos de control, las Fuerzas Militares y, en los últimos cuatro años, la propia Presidencia de La República. En estas circunstancias, el papel paradigmático o ejemplarizante de las principales autoridades nacionales se erosiona y ello debilita cualquier Estrategia Anti-corrupción. Por ello, es fundamental que esta situación sea tomada en cuenta en el diseño de una Estrategia Anti-corrupción en Colombia.

### ***1.8 El desprecio por la honestidad***

En una encuesta citada por el actual Viceministro de Gobierno, Jorge Mario Eastman, el colombiano en un 70% se califica como poco o nada honesto y en un 74% como poco o nada respetuoso de la Ley y en un 62% como poco o nada sincero. Es, en realidad, un síndrome de precario respeto por lo que tiene que ver con ser un buen ciudadano. Ello contrasta con el 87% que viven con mucha o con bastante alegría. (FESCOL). Este es un síndrome que debe ser tomado en consideración en cualquier campaña anti-corrupción.

No es del caso hacer referencia al relajamiento de valores, a la cultura del avivato que se ha ido enseñoreando, aún entre los jóvenes, ni a la idea de que es más fácil ser deshonesto que ser honesto, que ceñirse a pautas de honestidad estrictas hace la vida imposible y arruina cualquier negocio; ni a los efectos perversos que resultan del régimen actual sobre financiación de campañas sin controles eficaces por parte de Consejo Nacional Electoral; ni a los beneficios resultantes de la formidable asimetría de poder que existe en Colombia, como producto de la alarmante concentración de propiedad accionaria según el Banco Mundial (Banco Mundial, 1998), uno de los tres países en donde esta es mayor en el mundo.

### **1.9    *Combinación de Factores***

Los estudiosos del caso italiano consideran que el clientelismo crea una situación propicia a la corrupción y que este fenómeno constituye un caldo de cultivo excepcional para la acción de las mafias. Si a esto se añade la situación de impunidad, la de violencia y la de ineficiencia institucional, con ausencia de controles políticos o institucionales y un ambiente de apatía y cinismo por parte de los ciudadanos, habría que decir que el contexto colombiano es más que favorable para que la corrupción se extienda, prospere y se consolide. Ello se ve reforzado por un sistema antidemocrático de financiación de campañas con controles bien precarios. Como se dijo arriba, así se propician no solamente incidentes de corrupción sino una corrupción del propio sistema.

Diseñar una Estrategia Anti-corrupción, sin tomar en consideración estos factores y su incidencia en el fenómeno de la corrupción, es diseñar una Estrategia para un país en el cual estos factores no existen. O sea diseñar una estrategia para otro país. Para decirlo de otra manera, serían muy diferentes las posibilidades de una Estrategia Anti-corrupción en un país donde no hay impunidad. O donde esta es menor. Serían muy diferentes en un país sin los índices de violencia, clientelismo y de narco-corrupción que tiene Colombia.

La perversa combinación de estos factores y su efecto nefasto en materia de corrupción, unida a la aplicación a medias, por decir lo menos, de las Estrategias Anti-corrupción explica el hecho, a primera vista sorprendente, de un país en el cual la corrupción prolifera y con ella, Los escándalos al tiempo que durante varios lustros se han venido tomando medidas, inclusive heroicas, para erradicarla. La proliferación de la corrupción se concatena con un hecho asombroso: los últimos cinco Contralores Generales de la República durante el último cuarto de siglo, han sido sancionados por corrupción; es un caso típico en el cual, si la sal se corrompe... Cuando los encargados de luchar contra la corrupción administrativa se convierten en los anti-paradigmas...'

Infortunadamente, casos tan notorios, o más, de personalidades o de ciudadanos del común que se han enfrentado a la corrupción o que no han sucumbido a la tentación no son igualmente señalados ante la opinión pública para crear así modelos o ejemplos o paradigmas que inspiren a la ciudadanía, que les indiquen el camino correcto a los funcionarios públicos y que sirvan de estímulo para construir una sociedad honesta. Infortunadamente, hay que repetirlo, esos casos paradigmáticos no han recibido toda la difusión que se merecen, lo cual habría podido contrarrestar el efecto disolvente de los casos corruptos. Esa ha sido una falla fundamental de las Estrategias Anti-corrupción. A la ciudadanía no se le ha mostrado modelos y estos modelos no han sido objeto de la exaltación debida con el claro propósito de convertirlos en paradigmas que contribuyan a un cambio de comportamiento de la sociedad.

Dadas las circunstancias extraordinarias que vive Colombia no sería exagerado afirmar que lo que existe entre nosotros, más que un problema de corrupción, es un problema de gobernabilidad que naturalmente se constituye en un incentivo poderoso para los comportamientos corruptos.

Al examinar el contexto dentro del cual se desenvuelve la campaña anti-corrupción es inescapable señalar que el caso de Colombia es SUI GENERIS y que por ello, más que en ninguna otra parte, es indispensable que la estrategia anti-corrupción sea integral, coherente y cuente con la solidaridad y la participación del sector privado y de la ciudadanía. Esa condición SUI GENERIS aconseja, también, que la Estrategia Anti-corrupción sea objeto de evaluaciones per lo menos anuales, tanto por parte del gobierno como por parte del sector empresarial y de la sociedad civil, así como de los organismos que tienen la capacidad de investigación y de sanción. Ello con el objeto de que no solamente se introduzcan los correctivos apropiados oportunamente, sino que los triunfos y los fracasos en la lucha anti-corrupción sean de todos, gobierno, poder judicial, sociedad civil y ciudadanía.

Con este telón de fondo conviene concentrar ahora la atención en un aspecto de los arriba enumerados: la financiación de la política, para hacer luego mención de los principios que deben inspirar una reforma.

## **2. Financiación Anti-Democrática de la Política**

Decir democracia es hablar de participación. Y no hay participación si no hay acceso. Acceso a qué? Pues, acceso a la información y al derecho de informar a los demás; acceso al proceso de elaboración y formulación de políticas, acceso al proceso de toma de decisiones y al seguimiento de la puesta en práctica de las mismas. La vida política democrática, la que ocurre todos los días y no solamente el día de elecciones, es acceso, es participación, es el derecho de estar bien informado y de informar.

Pero este tipo de vida democrática requiere recursos de variada índole. La organización por ejemplo. La capacidad de comunicarse con los demás, porque la política es ante todo comunicación. La posibilidad de recolectar información pertinente, procesarla e interpretarla. Y muchos otros recursos. Entre ellos el dinero sin el cual resulta bien difícil cumplir cualquier tarea así se cuente con trabajo voluntario. Es precisamente la asignación del dinero lo que va a hacer determinante la

calidad de la vida política<sup>2</sup>. A una distribución mas equitativa del dinero, mayor democracia real. La sola asignación de un voto por cada ciudadano no garantiza una democracia equitativa. Ello sería cierto si no existieran otros factores que determinaran el comportamiento de cada votante. En una etapa de la historia en la cual las técnicas de la manipulación del votante definen los ganadores y los perdedores, es indispensable preguntarse quién maneja esa tecnología electoral y cuánto cuesta? La respuesta no es difícil. Los expertos en esa tecnología electoral residen en los Estados Unidos, principalmente en Washington y en Nueva York, aunque ya existen algunas compañías provinciales y municipales. Es ya un negocio multimillonario. Estos expertos son consultores para las campañas de Gobernadores, Alcaldes, Congresistas de los Estados, aspirantes presidenciales, Representantes y Senadores estatales. Son varios miles de personas. Y ahora añaden a su clientela personalidades políticas de toda Europa (incluyendo La ex Unión Soviética) y de América Latina. Supongo que algo similar está ocurriendo en otros continentes. Así pues el trabajo es permanente y casi rutinario. Y hasta repetitivo. Y, si se quiere, simple. Clinton ha demostrado, más de una vez, la eficacia de una tecnología electoral bien asimilada por el candidato y la ha trasladado con eficacia asombrosa al propio ejercicio de la Presidencia, así sea en las circunstancias más desfavorables. Los así llamados “Spin Doctors”, o sea, los expertos en manejar o manipular los acontecimientos cotidianos en favor de la Presidencia, se están convirtiendo en un elemento estratégico del arte de gobernar.

Y cuánto vale ese experticio? Como no es inventado sino que se basa en encuestas y en grupos focalizados que se realizan a lo largo de varios años, sus costos son elevados. Y como hay que traducir esa información -ojalá bien evaluada- en estrategias electorales y en “comerciales políticos” de radio y televisión, cada día más costosos, los presupuestos van desbordando la imaginación. Se trata de un “negocio” en grande. Se cotiza en millones de dólares. Con menos, la campaña no anda.

Un vistazo a la prensa norteamericana del domingo 7 de junio de 1998 ratifica la vigencia del tema de financiación de campañas en Estados Unidos. El Resumen Semanal del The New York Times trae como artículo central, adornado con una caricatura en colores de casi media página, un análisis del papel del dinero en las recientes elecciones de Gobernador y de un senador para el Congreso Federal y algunas preguntas. El costo total para un solo Estado, por rico que sea, es importante; cien millones de dólares. Ya puede el lector imaginar el costo real de una campaña presidencial!!! El articulista muestra cómo en una campaña de ricos que gastaban su propio dinero (uno de ellos gastó 40 millones de dólares), no fueron los más despilfarradores los que ganaron. Una vez mas quedan confirmadas dos grandes verdades de la vida política:

- 1) que el dinero es la leche materna de la política, según S.M. Unruh, y
- 2) que el dinero por sí solo no seduce a los votantes. Pero queda clara una nueva

---

<sup>2</sup> Helen P. Rogers, *The Election Process, A Grassroot Call for Freedom*, Wellington Publications, Carmel, California, 1988, en especial la sección cuarta.

Herbert E. Alexander, *Reform and Reality, The Financing of State and Local Campaigns*, The Twentieth Century Press Fund, New York, 1991. Contundente sobre las implicaciones que tiene la financiación política actual sobre la democracia: Dan Clawson et. al., *Dollars and votes, How Business Campaign Contributions Subvert Democracy*, Temple University Press, Philadelphia, 1998.



tendencia, la de Perot y Forbes y otros, de gastar su propio dinero para así garantizarles a sus electores que son independientes! Terrible manera de señalar que sus rivales pueden no ser independientes! El mismo artículo trae una reflexión del especialista Herbert E. Alexander: con tanto dinero en juego, al oponente hay que atacarlo en la yugular, con lo cual aumenta el estilo negativo de las campañas.

El Washington Post de la misma fecha trae un editorial (uno mas de los que ha publicado sobre el tema) que nos exime de escarbar en libros e investigaciones. Aquí traducimos algunas frases: “La Comisión Federal de Elecciones, por supuesto, debe hacer cumplir las leyes de financiación de campañas. En buena parte ello no ha sido así a lo largo de los años. Fue establecida como una agencia débil, y en ese sentido no ha desilusionado a sus fundadores. Su presupuesto es pequeño y hay tres comisionados por cada partido que aseguran no sólo neutralidad sino, a menudo, inacción sobre asuntos de importancia”!!

El editorialista pasa, luego, a señalar todo lo que hay de hipocresía en la legislación sobre financiación de campañas, y en las propuestas y en los respaldos que se ofrecen, precisamente, cuando existe seguridad de que la ley no va a ser aprobada! Y los que denuncian vicios del pasado hacen lo posible por bloquear la legislación que impediría que estos vuelvan a ocurrir!

Es que el poder contemporáneo -y la política gira en torno del poder- está dado por los conglomerados económicos y los medios de comunicación (en particular, la televisión). El poder político es cada vez más una emanación de esos factores de poder. Resulta casi imposible un poder político que no cuente con el apoyo de la televisión y de la radiodifusión. Los medios escritos son relevantes en la medida que están orquestados con los electrónicos. Ser telegénico, ser “mediatique” (mediático), como dicen los franceses, es vital para existir en política. El peso intelectual del candidato, su experiencia, sus características personales reales poco ayudan ante la capacidad de los medios de inventar un personaje, una estrella, una revelación, un fenómeno!! En ocasiones lo inventan y tienen que aguantárselo. En no pocas, lo inventan a su imagen y semejanza. Y así, también, lo destruyen o lo desinflan. Carreras políticas? Habrá cada día menos. Los fogonazos, los estrellatos casi instantáneos se irán apoderando del escenario político. Por ello, las Alcaldías, las Gobernaciones y los Ministerios constituyen, cada día más, el camino hacia la Presidencia. Y la oportunidad hay que agarrarla en ese momento porque bien pronto se desvanece.

Esos puestos en el Ejecutivo requieren de una adecuada proyección y ella no es posible sin un aparato de relaciones públicas basado en las mejores prácticas de la tecnología electoral.

En resumen, para alcanzar el nivel de una celebridad política se requiere, en nuestro tiempo, mas dinero que trayectoria política, más dinero que formación intelectual; más dinero que real conocimiento del país y del exterior. Como nunca antes, vivimos en un mundo en el cual lo que cuentan son las apariencias y no las realidades. Es más. Es bien probable que ya no sepamos distinguir entre las realidades y las apariencias. Para muchos esa distinción ya no es válida. Es aparente!!

Por mucho tiempo existió la creencia de que el dinero era importante en política pero no era decisivo. El dinero no garantizaba el éxito en política. Hoy habría que decir que

una base mínima del dinero es indispensable para jugar en la política. Y que el problema es que ese mínimo se ha subido a cifras que pueden ser inalcanzables para un ciudadano sin las conexiones apropiadas con los proveedores de dinero. El caso de Antanas Mockus en Colombia es revelador. Logró la Alcaldía de Bogotá porque se convirtió en un personaje mediático, lo cual le ahorró millones en propaganda. La coyuntura y otros factores lo ayudaron. Ganó. Excelente. Pero, ya en la carrera hacia la Presidencia no contó con dinero suficiente y su candidatura fue perdiendo terreno.

La reelección en América Latina se ha vuelto una opción exitosa porque el Presidente en ejercicio cuenta con la mayor exposición a los medios de comunicación. Si esa ventaja se administra bien por los “spin doctors”, el éxito está asegurado, aún en circunstancias difíciles. El viejo temor por el desgaste del poder se traduce en nuestros días en todo lo contrario: lo único que desgasta es no estar en el poder! La frase es de un famoso político italiano que estuvo en el poder por casi medio siglo!!

Así las cosas, es apenas natural que se toque el tema de dinero en la política: cómo se consigue y quién lo da y en qué medida y a cambio de qué?

No me sorprendería que bien pronto la naturaleza de nuestras democracias se definiera por el tipo de financiación política: un sólo financiador privado, daría lugar a una monocracia; por unos pocos, una oligocracia; y por muchos, casi todos, una democracia. El ideal es que todos los ciudadanos contribuyan a financiar la democracia. Autorizar una pequeña contribución en la declaración de renta, es una modalidad. Que el Estado asigne fondos a los diversos contendores, quiero decir a los partidos políticos en contienda y no a individuos, es otra modalidad. No son perfectas. No siempre pueden contemplar el fenómeno de minorías o de grupos emergentes en la vida política. Pero son soluciones preferibles a la del secuestro de la vida política por unos cuantos privilegiados.

Los escándalos de corrupción que han plagado el mundo en Europa, en Asia, en Las Américas, tienen que ver con la financiación de la política, tanto de los partidos como de las campañas y, en ocasiones, de la vida cotidiana de un político. Y no sólo porque se hayan violado regulaciones en materia de contribuciones políticas sino porque se ha materializado la idea de un “quid pro quo”, o sea, de un negocio: yo te doy para que tú me des. Yo contribuyo y usted, político o funcionario, toma o deja de tomar decisiones según sea mi parecer. Es decir, el interés general desaparece y, en virtud de la financiación política, el interés privado prevalece. El apoyo político queda monetizado. El financiador pasa la cuenta de cobro. El proceso democrático queda, automáticamente, desfigurado. Así se simule que el interés general está siendo considerado, la decisión es privilegiada, se toma en favor de un interés privado. De esta manera la contribución política se convierte en una jugosa inversión. Habría que calcular su rentabilidad y medir si es superior a la de una inversión en bolsa, o en finca raíz, o en el desarrollo de una industria.

El asunto se complica en un mundo globalizado, en el cual “Big is beautiful”: Lo grande es bello! Enormes, gigantescos conglomerados globales pueden financiar en dinero o en especie (con sus expertos en tecnología de comunicaciones, por ejemplo) a candidatos locales. Algunas Constituciones lo prohíben. Pero con sucursales y compañías locales es fácil burlar los mandatos legales. Quién creyera que la única

superpotencia esté examinando la posible ingerencia de la China en sus campañas electorales? Hay quienes creen que lo democrático es dejar abiertas al libre juego del mercado las contribuciones políticas y para evitar desequilibrios, establecer topes al gasto total y topes a las contribuciones individuales. La receta se combina, en ocasiones, con prohibiciones a las donaciones de las corporaciones y con la autorización de algunos subsidios estatales. El modelo de esta fórmula son los Estados Unidos. Pero abunda la literatura que dice que todo eso es irreal y que los abusos y violaciones son el pan nuestro de cada día<sup>3</sup>. En ningún otro país se han realizado más estudios académicos sobre el tema. En ninguno otro existen más y mejores centros de investigación dedicados al asunto de la financiación política. En ninguno se ha debatido con más intensidad en los periódicos, en particular, durante los últimos dos años. No existe un Presidente que, como Clinton, haya planteado la Reforma de La Financiación Política como uno de los temas fundamentales que deben ser resueltos antes de terminar este milenio. Si Estados Unidos con su ética puritana y sus recursos tecnológicos no ha podido mostrar el éxito de su modelo mixto de controles y subsidios en un mercado abierto de contribuciones políticas, qué se podría decir de otros países con patrones morales menos exigentes y capacidad de control probablemente deficiente?

### **3. Principios Inspiradores de una Reforma en Materia de Financiación Política**

Los principios que a continuación se presentan se refieren a ideales que, por supuesto, no son siempre cabalmente realizables. Pero están contruídos sobre la base de la creencia en que la política no es un negocio, mucho menos una fuente de enriquecimiento sino un noble servicio público<sup>4</sup>.

#### **3.1 Moralidad Política:**

Diferentes formas de corrupción. (Watergate USA; compra de votos, desviaciones del uso de los auxilios gubernamentales o internacionales a través de fundaciones; intervención de la mafia en la financiación de campañas, etc.), hacen indispensable mantener en urna de cristal los variados mecanismos de financiación de la vida política. La supervivencia del sistema político y la credibilidad de los ciudadanos en sus instituciones y en sus líderes está en juego. Por otra parte, la preservación del régimen de Empresa Privada puede sufrir gravemente si sus representantes más eminentes se

---

<sup>3</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics, Money Elections and Political Reform*, CQ Press, 1980; David B. Magleby, *The Money Chase, Congressional Campaign Finance Reform*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1990.

<sup>4</sup> La literatura reformista es amplia. Ver Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance*, Yale University Press, NewHaven, 1992, especialmente el Capítulo Séptimo: **The Agenda and Politics of Reform**. Ver también el informe del 6 de Marzo de 1990, realizado por un grupo de expertos titulado **Campaign Finance Reform**, elaborado para los líderes de la Mayoría y de la Minoría del Senado americano. Los volúmenes publicados por la Comisión Real canadiense sobre Reforma Electoral y Financiación de Partidos, son altamente informativos. De mucha utilidad, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Vol. 1, Report Cm 4057-1, Londres, October 1998. Ya se dijo, la literatura es bien abundante.

ven forzados a responder a las solicitudes de los diversos grupos políticos en materia de recursos para la financiación de sus campañas.

### **3.2 Democratización del acceso de los diferentes partidos y candidatos a los electores:**

El acceso de las fuerzas en conflicto a los ciudadanos para obtener su apoyo no puede estar limitado por la capacidad que éstas exhiban en la empresa de obtener fondos para sus campañas. Aunque en ningún caso se pretende la igualdad perfecta, se considera que debe existir un mínimo de recursos que aseguren este acceso.

**3.3 Igualdad de oportunidades por parte de los electores o votantes para adquirir un acceso equivalente,** si así lo quiere, al conocimiento de las diferentes opciones políticas que se ofrecen.

**3.4 Indenencia de los candidatos y de los Partidos con respecto a los tradicionales financiadores de la actividad política.**

**3.5 Utilización más racional del tiempo y de las habilidades de los aspirantes a las posiciones políticas:**

Se trata de que los candidatos a las diferentes posiciones dediquen su tiempo, su experiencia, y sus recursos intelectuales no tanto a la consecución de recursos financieros sino al estudio de los problemas, al conocimiento de la sociedad, a familiarizarse con las cuestiones del Estado y a mantener una viva comunicación con los ciudadanos que representan.

**3.6 Superación de los límites que a la escogencia de candidatos o a la postulación de los mismos impone la financiación privada** como fuente exclusiva y por lo tanto estratégica de la financiación de las campañas políticas.

**3.7 Igualdad de oportunidades para los candidatos ricos o pobres** como resultado de la disminución de la influencia que puede ejercer la propia financiación individual para el ejercicio de la vida política o del liderazgo. Asimismo, se le pondría coto a la creciente influencia de poderosos grupos financieros y de la propia mafia, en la financiación de las actividades de algunas personalidades políticas.

Estos principios y otros que se pueden añadir, como el de la **publicidad** de todas las donaciones en dinero y en especie así como de las deudas pendientes en que haya podido incurrir un partido, movimiento o persona deben ser susceptibles de conocimiento por parte de la opinión pública a manera de salvaguardia apropiada para mantener muy en alto el desempeño de los partidos y de sus dirigentes.

El proceso de implantación de estos principios será, inevitablemente, progresivo. Con la vigencia de éstos se podrá reducir pero no eliminar el papel del dinero en la política. Aunque en el pasado, como lo reconocen una y otra vez los analistas que han estudiado este problema en los países desarrollados, el dinero no ha ganado elecciones; los principios que aquí se sugieren están dirigidos a mantener la tradición de honestidad y limpieza que por muchos años caracterizó el acontecer político colombiano.

Sería insensato pasar por alto reflexiones como la que en la primavera de 1973 hizo ante el Senado de Los Estados Unidos John Gardner, Presidente del Movimiento Causa Común, cuando dijo en un testimonio “No hay nada en nuestro sistema político que cree hoy más daño, más corrupción, y más alienación y desconfianza por parte de la ciudadanía que nuestro sistema de financiación de elecciones”. Ese movimiento ha estado en favor de un sistema de financiación estatal de las campañas.

### **Los Organismos de Control de Colombia**

Si alguna lección dejó el escándalo relacionado con la campaña de 1994 fue el de la debilidad de los controles y, peor que todo, el de absoluta extemporaneidad. El Consejo Nacional Electoral no se pronunció como lo correspondía ni cuando le correspondía.

El galimatías de las Resoluciones que establecieron los topes se conoció tardíamente y, al final de cuentas, derrumbó el contenido de la denuncia de la Fiscalía ante la Comisión de Investigación y de Acusación de la Cámara de Representantes. Y, más asombroso, a esta fecha no se ha hecho un esfuerzo serio por modificar la naturaleza del Consejo para así asegurar su eficacia. Y la primera condición para que esto ocurra es asegurar la absoluta independencia de los Consejeros y la autonomía presupuestal que les permita ejercer a cabalidad su función.

El estudio hecho por la Facultad de Derecho apunta en la dirección correcta. Pero sería necesaria una evaluación más profunda de los elementos de ineficiencia señalados por ellos para así asegurar un cambio en el origen, en los procedimientos y en las prácticas del Consejo. Asombra, además, que nadie se interese por financiar apropiadamente una evaluación a fondo de la manera como han funcionado los controles en lo referente a la vida de los partidos y a la financiación de la política.

Vale la pena hacer una síntesis de las conclusiones de la investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes.

Manuel José Cepeda y Humberto de La Calle<sup>5</sup> hicieron un análisis de los informes de rendición de cuentas de financiación de campañas presentados ante el Consejo Nacional Electoral; por los cabezas de lista electas para Senado y Cámara para el período de 1994 -1998.

Los resultados son los siguientes:

- No fue fácil el acceso a la información porque, no obstante el carácter público de la misma “Los funcionarios del Consejo Nacional Electoral no lo permitieron en un principio”.
- La dificultad se aumentaba por el desorden y la desidia de los funcionarios.
- Un senador y cuatro representantes no presentaron sus informes en abierto desconocimiento de la Ley. Lo propio ocurrió con algunos candidatos. (Los investigadores informaron sobre esta situación al CNE y este dijo que si existían

---

<sup>5</sup> Manuel Jose Cepeda y Humberto de la Calle (Directores. Revista de Derecho Público No. 9, Septiembre de 1998, Universidad de Los Andes. Facultad de Derecho).

Los informes!).

- El 43% de los senadores y el 46% de los representantes no presentaron el informe oportunamente.
- Los investigadores llegaron a la conclusión siguiente: El Consejo Nacional Electoral ha ejercido la función de control de manera deficiente. Citan varios ejemplos para ilustrar esta afirmación. Pero anotan que ya en las últimas visitas al Consejo vieron que se estaban reestructurando los requisitos de presentación y revisión de cuentas correspondientes a las elecciones que se realizaron en 1998. Con todo, consideran que “resulta evidente la inminente necesidad de una nueva legislación respecto a la financiación de campañas y del CNE en general; así como el establecimiento de sanciones al organismo de control por la omisión o deficiencia del cumplimiento de sus funciones”<sup>6</sup>

Es decir que en Colombia se repite mediocrementemente la experiencia requeconocida de la manera como operan los mecanismos de control en materia de financiación y otros aspectos significativos de la vida política. Y que no hay ánimo de aprender lecciones ya bien sabidas por los analistas de estos temas. Ellos, en su mayoría, ya dejaron de creer en la eventual eficacia de los organismos de control aún en países que ofrecen sus burocracias como modelos de otros. Humberto de La Calle en un ensayo sobre el tema dice: “... la influencia de los donantes privados es cada vez mayor, y, si no se establecen correctivos a esta situación, se pone en juego la transparencia del proceso electoral y la legitimidad del poder político”<sup>7</sup>.

Y más adelante: “... se sabe que los compromisos derivados de la financiación pueden ser retribuidos con favores que forman parte de un esquema más amplio de corrupción administrativa”<sup>8</sup>. Y con referencia al desacreditado sistema de controles se expresa así: “La legislación sobre control financiero de las campañas ha caído en un contexto cultural bastante permisivo”.

Y el otro autor de la investigación, Manuel Jose Cepeda dice así en la presentación del tema: “... parece que Colombia ha llegado al peor de los mundos: financiación privada limitada, con la corrupción, las desigualdades y la erosión de legitimidad que ello implica, acompañada de financiamiento público posterior para los candidatos mediante el sistema de reposición de gastos, con la percepción de derroche y negligencia en la aplicación de controles que ello genera”.

## Conclusión<sup>9</sup>

No me sorprendería si algunos consideran exageradas estas reflexiones. Tal vez las afirmaciones del editorialista del New York Times, el 27 de Diciembre de 1998 podrán reforzar el mensaje que he tratado de hacer llegar. Oigámoslo. Cito tan solo apartes de un extenso editorial llamado “A New year for campaigning reform”. Al considerar que

---

<sup>6</sup> Ibid, pág. 22.

<sup>7</sup> Ibid, pág. 3.

<sup>8</sup> Ibid, pág. 4.

<sup>9</sup> Una visión controvertida sobre la corrupción ligada a la financiación política es:

Elizabeth Drew, Politics and Money. The New Road to Corruption, Mc Millan, New York, 1983.

casi un siglo de legislación sobre límites a la consecución de fondos para las campañas había quedado virtualmente anulado, concluyó que los partidos americanos “habían cumplido un ciclo de transformación para pasar de ser los representantes de distritos populares a servir como máquinas de recolección de fondos al servicio de intereses particulares”. Y más adelante decía: “En la elección del último Noviembre, la participación electoral cayó a los niveles más bajos desde la segunda guerra mundial. Pero el próximo año (o sea este de 1999), los americanos tendrán una nueva oportunidad para rescatar su cultura política de las garras de la corrupción y el cinismo”. El editorial concluye así: “Muchas dolencias, grandes y pequeñas, afligen el sistema político en este momento. Nadie está pretendiendo que la reforma de la financiación de las campañas, por sí misma, curará la corrupción o aliviará el cinismo de los votantes. Estos no son cambios revolucionarios. Lo que se necesita es restaurar un sistema que ya ha existido durante buena parte de nuestra historia moderna. Si el sistema actual no se cambia (...) cualquiera que sea elegido, las ramas ejecutiva y legislativa serán más y más rehenes de las fuerzas que proporcionan el dinero. Esa corrupción no se puede permitir”.

Cómo explicar entonces que en Francia entre 1988 y 1997, o sea, en nueve años se hayan aprobado nueve leyes que buscan superar el retraso que en esta materia tenía ese país con respecto a otras grandes democracias. Es que el período electoral -anota Michel Guenaire- es una nueva zona de riesgo<sup>10</sup>

Por fortuna, el programa presidencial de lucha contra la corrupción contempla la reforma de los partidos políticos y con ella la de la financiación de las campañas como parte del esfuerzo para fortalecer el sistema político y hacerlo, así, transparente.

Para terminar dejemos que hable E. Drew: “Los costos están por todas partes, en el código tributario, en el presupuesto federal. Saltan por todos los lados, desde el presupuesto del Pentágono hasta las cuentas médicas. En efecto, en nuestro quehacer diario, al comprar comida, gasolina y medicina, y al pagar los impuestos, estamos pagando por el actual sistema de financiación de campañas”<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Michel Guenaire, “Le nouveau cadre juridique des campagnes electorales, Le Moniteur, Paris, 1997, pag. 7.

<sup>11</sup> Op.Cit. Pág. 156 (Traducción de Fernando Cepeda U.).

