

*La financiación de la política en América***Fernando Carrillo Flórez****Texto:**

Hace unas pocas semanas, el Presidente del BID, Enrique Iglesias en la sesión inaugural de la Asamblea Anual de la institución en París rescataba la indiscutible relación existente entre la reforma política y el desarrollo económico y social. Hasta hace muy poco tiempo, la variable política era ignorada o subvalorada en las estrategias de desarrollo por cuenta de una visión economicista de la realidad. Ya a nadie sorprende las reflexiones profundamente políticas en un foro económico.

\_\_\_ El trabajo reciente de los organismos financieros internacionales en el campo de la reforma institucional, de la modernización de los poderes judiciales, del fortalecimiento de las legislaturas y de la promoción de la participación ciudadana en conjunción con las organizaciones de la sociedad civil, aún despierta inquietud en muchos. Decía el Presidente del BID en la Asamblea de París, que una razón que explica por qué América Latina siendo una de las regiones que más creció en el siglo XX no pudo resolver el problema de la pobreza y la desigualdad, ha sido la debilidad en el funcionamiento de los sistemas políticos. La inexistencia de una base amplia de instituciones democráticas ha recortado fuertemente la capacidad de respuesta a las necesidades y esperanzas de los ciudadanos y por ello "no es una casualidad que aquellos países de la región con instituciones, cultura y tradición democráticas más arraigadas sean los que muestran mejores niveles de vida y mayores grados de integración y cohesión social".

\_\_\_ Concebida de esta forma, la reforma de la política adquiere un cariz distinto de una simple reforma de segunda generación. No es marginal ni complementaria frente a la reforma económica. No puede ser un simple apéndice de los procesos de modernización económica. Los hechos han demostrado el costo en que han incurrido los sistemas económicos que pretendieron ignorar la trascendencia de la reforma de la política. Ella ha dejado de ser un artículo de lujo de los países desarrollados para convertirse en un presupuesto de primera necesidad para la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico. Todo indica que después de haber tragado diversas medicinas amargas, finalmente vamos aprendiendo que es hora de suspender la lucha contra los síntomas mientras las causas continuaban eternizándose.

**LA RECONCILIACION DE LA ETICA CON LA POLITICA**

\_\_\_ Para los países en desarrollo que se reacomodan en el escenario de la globalización, la lucha por la consolidación democrática debe comenzar por repensar los estándares éticos de la política. Y allí, los estándares éticos de los líderes políticos afectan severamente los estándares éticos y morales de la comunidad. El compromiso de fin de siglo de los líderes políticos consiste simplemente en elevar la calidad de la política y devolverle la majestad a su ejercicio.

\_\_\_ La batalla que hoy libran muchos dirigentes por eliminar privilegios, combatir prácticas excluyentes, dejar atrás el corporativismo y el clientelismo, sólo es el resultado de la adopción progresiva de valores que, como predicaba Kant de la verdadera política, "no pueden dar un paso sin rendirle tributo a la moral".

\_\_\_ En consecuencia, no es exagerado afirmar que la consolidación democrática de América Latina debe girar cada día más alrededor de la ética, los valores y la cultura hoy ausentes en escenarios deficitarios en materia de democracia. El reencuentro de la ética con el ejercicio de la política constituye además un imperativo que sólo puede darse dentro de la democracia.

\_\_\_ Convertir el "método" de la democracia en un "hábito" del sistema es una tarea gigantesca inserta en la transformación cultural que debe tutelar toda reforma política. La posibilidad de compartir los valores del ejercicio democrático es el camino indicado para fomentar la cohesión social, sustentada por hábitos de comportamiento que deben ser comunes a políticos, funcionarios públicos, ciudadanos y empresarios.

\_\_\_ La Política -como lo ha puntualizado Michael Sandel- no puede continuar concibiéndose como una agencia que oficia de intermediaria entre los distintos intereses que compiten en la sociedad. La Política está llamada a trascender esos intereses particulares y de grupo.

## **PESOS Y VOTOS**

\_\_\_ Las relaciones entre el dinero y la política así como las relaciones entre la actividad empresarial y la actividad política no escapan tampoco a los estándares de la ética. Y con esta primera reflexión no me refiero exclusivamente a los fondos provenientes de actividades ilícitas o de dudosa procedencia. En primer lugar, porque pese a la tendencia que apunta a la instauración de regímenes de financiación pública en América Latina, la financiación privada sigue siendo la primera fuente de cobertura de gastos electorales. En segundo lugar, porque el establecimiento de normas relacionadas con la fiscalización de campañas y partidos, está en manos de los propios actores, es decir, los legisladores. Y tercero, porque la actividad política de las empresas debe enmarcarse en un ámbito de responsabilidad social si se trata de interactuar con el sector público e influir en sus decisiones.

\_\_\_ En el momento que la empresa o el sector privado trata de afectar las políticas públicas a través de la actividad política, se está involucrando en la arena pública, debe someterse a las reglas de lo público y sus metas privadas deben subordinarse a lo público. Por ello aquí cabe preguntarse cuáles son los estándares éticos de aquellos que buscan influir e incidir en el proceso de toma de decisiones del Estado y cuáles son los medios apropiados para que el sector privado alcance objetivos políticos.

\_\_\_ Dentro de la tradición corporativista latinoamericana el interrogante se vuelve todavía más relevante cuando se trata de aplicar a las relaciones entre el dinero y la política. Una región como la nuestra acostumbrada a concebir el manejo del Estado en función de los intereses corporativos no va a reaccionar de la noche a la mañana para quitarse de encima la hipoteca que sobre el sector público han disfrutado los intereses particulares y de grupo.

\_\_\_ Si no se rompe el círculo vicioso de los pocos y grandes intereses económicos financiando la actividad política para poner en marcha políticas públicas que no lesionen su conjunto específico de intereses, continuaremos ampliando la brecha de desigualdad de oportunidades e inequidad que marca indeleblemente el desarrollo reciente de nuestra región.

## **LO PÚBLICO Y LO PRIVADO**

\_\_\_ La diferencia entre lo público y lo privado ha comenzado apenas a establecerse después del derrumbe de los regímenes autoritarios. La noción de lo público no ha existido; ni en relación con el

Estado ni con lo que ahora se identifica con lo "público no estatal" y que muchos identifican con las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Tanto el Estado como la vida pública han estado privatizados y casi ningún país de la región ha permanecido inmune a ese problema. Por ello parece una broma afirmar, como es cierto, que en América Latina para poder privatizar al Estado primero hay que volverlo público.

\_\_\_ Tal juicio resulta evidente en relación con la representación que ejercen los funcionarios de elección popular en nuestros sistemas políticos. En gracia de discusión por ejemplo ¿A quién termina representando un legislador cuya campaña política ha sido financiada por un grupo económico? Esa pregunta se la han hecho diversos investigadores sobretodo en los Estados Unidos y las conclusiones son, por decir lo menos, preocupantes. Y se orientan en la dirección de que el dinero no sólo compra votos el día de las elecciones de una forma mas sofisticada en unos casos que en otros, sino que puede ser determinante a la hora de la toma de decisiones en materia de políticas. Se encuadra dentro de la categoría de lo que Bobbio ha denominado "los poderes invisibles" cuyas huellas cada vez son mayores en nuestras democracias en transición.

\_\_\_ Lo primero que comprueban las investigaciones mencionadas es que el dinero sigue ejerciendo desproporcionada influencia en la política y la mayoría de las contribuciones vienen de la empresa privada y del gran capital. En segundo lugar, que los aportantes a las campañas reconocen que sus contribuciones facilitan cuando menos "acceso" a los políticos. En tercer lugar, que resulta innegable que las contribuciones crean algún sentido de obligación o compromiso con el aportante, una deuda de gratitud o algún sentimiento de reciprocidad.

\_\_\_ La cascada interminable y costosa de lo que vale dicha reciprocidad está dada en la práctica por el bloqueo de iniciativas en el Legislativo, exenciones fiscales y tributarias, aranceles, tarifas y componendas en el mundo de las contrataciones de obras y servicios del Estado. Los aportantes, por su parte, han aceptado también su capacidad para incidir en determinados casos en la legislación, el diseño o la implementación de las políticas públicas. En dicho intercambio de dinero y favores lo único cierto es que la única que sale perdiendo siempre es la democracia.

## **LAS ARCAS DE LA POLITICA**

\_\_\_ Afirmaba un Presidente norteamericano que no hay experiencia mas desagradable degradante y desgastante en la vida de un político que recoger dineros para su campaña. Sin embargo, está comprobado que la recolección de fondos toma cada día mas tiempo en la vida de un político y que para el caso latinoamericano mas de dos terceras partes de los dineros utilizados en las campañas durante los años 90 son de origen desconocido para la ciudadanía, por lo cual, las rendiciones de cuentas por partidos y candidatos son cada vez mas formales. En conclusión, si algo ha caracterizado la financiación de la política ha sido precisamente la oscuridad, al punto que no existen cifras confiables respecto de cuánto gasta América Latina en la política.

\_\_\_ Por todo ello, ante los costos crecientes de las campañas cualquier recurso se vuelve válido para llenar las arcas de la política. Desde la injerencia de dineros de dudosa procedencia hasta la violación de los límites de gasto, la creación de fondos especiales y auxilios parlamentarios, pasando por fórmulas ingeniosas como los PACs del sistema estadounidense -que hasta hoy nadie se ha atrevido a reformar y que derrumbaron el sistema de límites a las contribuciones-, han comenzado a hacer parte de las maniobras electorales. Sin mencionar los mecanismos de financiación pública indirecta como el financiamiento de la actividad parlamentaria de los partidos, la propaganda oficial en año electoral, el uso discrecional de fondos públicos, etc. que alimentan las zonas grises del clientelismo, el tráfico de influencias, las incompatibilidades y el conflicto de intereses.

\_\_\_ Así las cosas, resulta lógico que la quimera de la autonomía financiera de los partidos y las campañas aparezca cada día mas salpicada por la denuncia, el escándalo, la manipulación y el juego sórdido de intereses. No voy a referirme al caso colombiano que tantas lecciones negativas y positivas le ha brindado al debate sobre la financiación de las campañas, porque ello será examinado con detenimiento a lo largo de las deliberaciones de este Seminario, incluso por algunos

de quienes han sido los mas destacados protagonistas.

## **LA BOLSA DE LA POLITICA**

\_\_\_ Lo único claro que debe sostenerse con contundencia es que las contribuciones económicas del sector privado al ejercicio político no pueden ser las "inversiones financieras" en la política. En la mayoría de los países, por ejemplo, no existe limitación alguna respecto del número de partidos a los que una misma persona puede contribuir, convirtiendo el sistema en un juego donde el aportante apuesta a quienes tienen mayor opción y nunca pierde.

\_\_\_ Prácticas de esta naturaleza son las que contribuyen a pervertir el sistema. Primero porque la democracia no debe ser el "mercado bursátil" de lo político; segundo, porque no se trata de un trueque donde los grupos de interés tienen algo que comprar frente a los políticos que tienen algo para vender; y tercero, porque en un escenario como el mencionado, los fenicios y los mercaderes de la política serán los llamados a imponerse en la toma de decisiones públicas, desvirtuando de tajo la razón de ser del Estado.

\_\_\_ Por todo ello, es esencial determinar a la luz del día el origen, los medios, las formas y los fines del dinero en la financiación de la actividad política. Dadas las condiciones de nuestra región -que no van a cambiar súbitamente-, a los ciudadanos les sale en principio más barato contribuir por la vía de la financiación pública a los gastos de los partidos que someterse al albur de la cuantía de los favores que deben ser pagados a posteriori desde el Ejecutivo o desde el Legislativo en reciprocidad al financiamiento de las campañas.

## **LA VOLATILIDAD DE LOS PARTIDOS**

\_\_\_ Un elemento indispensable de esta problemática tiene que ver con la situación cada día más lastimosa de los partidos políticos en nuestras democracias. Se trata de una causa eficiente de la "falla política" en nuestro desarrollo reciente. Las apariciones episódicas de los partidos sólo en el limitado espacio de las campañas electorales los han convertido casi en visiones fantasmales cada vez más lejanas de la ciudadanía. Su mínima capacidad para orientar nuestras sociedades hacia nuevos rumbos, su falta de consistencia ideológica y definiciones programáticas, su minusvalía al nivel de sus estructuras internas, su alejamiento progresivo de la sociedad civil y su ausencia permanente del debate público aún en la arena parlamentaria, explican muy bien su condición de cadáver insepulto de nuestras democracias.

\_\_\_ Vale la pena decirlo de entrada: Con partidos políticos débiles nunca se logrará la ansiada autonomía de la política frente a los grandes intereses económicos. En la situación actual, los partidos continuarán siendo hipotecados, vapuleados y, en últimas, excluidos del todo de la deliberación pública. Si nuestros partidos políticos no fueran un accidente menor o un instrumento devaluado de la maquinaria electoral, probablemente dispondríamos de herramientas más efectivas para perseguir el interés público desde escenarios más democráticos.

\_\_\_ Partidos políticos fuertes, legítimos y modernos son la base para tener Congresos fuertes, legítimos y modernos. La función legislativa, representativa y fiscalizadora de los Congresos guarda una relación de proporcionalidad directa con el peso específico de los partidos en las legislaturas. De otra manera, los partidos continuarán errando sin norte alguno y los Congresos se mantendrán periféricamente al margen de la formación de un auténtico consenso democrático en la triste condición de simples correas de transmisión de los intereses de grupo y convalidadores de las políticas del Poder Ejecutivo.

## **LA CULTURA POLITICA**

\_\_\_ Las regulaciones normativas por sí solas no van a solucionar el problema de la financiación de la política en América Latina. Los excesos reglamentaristas se convierten por ejemplo en el mejor

cómplice para alegar la complejidad e incompreensión de la norma para justificar su incumplimiento y burla. Nunca debe olvidarse como recordaba Sartori que el sistema electoral es el instrumento mas susceptible de manipulaci3n de la pol3tica.

— La consolidaci3n de la democracia en Am3rica Latina pasa en este momento su mayor prueba de fuego. La deserci3n ciudadana, el desencanto y a veces el repudio hacia la pol3tica y hacia los pol3ticos ha llevado a lo que Daniel Zovatto ha caracterizado como "la pol3tica bajo sospecha". Una especie de presunci3n de culpabilidad hacia los pol3ticos que estigmatiza el ejercicio de lo que los griegos concibieron como el "arte del bien com3n". Sacarse de encima ese fardo tan oneroso va a implicar una transformaci3n cultural que sobrepasa el esfuerzo de una generaci3n y rebasa una simple reforma normativa.

— El mas importante factor de transformaci3n cultural debe darse dentro de la democracia teniendo en cuenta el grado de cultura c3vica y pol3tica de cada pa3s que marca siempre una pauta de especificidad que no puede desconocerse. El compromiso ciudadano para mejorar la calidad del di3logo y del debate pol3tico es el term3metro del sistema. Robert Putnam ha sostenido que la baja participaci3n tanto electoral como ciudadana es un s3ntoma de una patolog3a todav3a mas grave del sistema democr3tico.

— En este punto es obligatorio resaltar c3mo ante el escepticismo y el cinismo frente a la pol3tica que se vive en nuestros pa3ses, paralelamente ha aumentado la confianza en liderazgos y en instituciones no convencionales. En Estados Unidos, por ejemplo, los ciudadanos se desvinculan cada d3a mas de las instituciones tradicionales y se ha pasado de la Pol3tica con P may3scula del activismo pol3tico con las organizaciones cl3sicas, a la pol3tica con P min3scula del trabajo con el vecindario y la comunidad.

— La conclusi3n es que se cree que el mejoramiento de la vida p3blica comienza por construir y mejorar la micropol3tica de la vida comunitaria. Los modelos de liderazgo del nuevo siglo vienen de "abajo hacia arriba", lejos de las fronteras de las instituciones formales, los partidos y el Estado. Una encuesta realizada por el BID a 100 dirigentes latinoamericanos menores de 40 a3os apunta en la misma direcci3n.

— Esta 3ltima tendencia constituye un campanazo que notifica a quienes pretenden romper con la apat3a e indiferencia ciudadana que hoy hiere de muerte al sistema pol3tico-democr3tico. Pero se trata de un mensaje de alerta que resalta la urgencia de construir ciudadan3a hacia el nuevo siglo. Sin una 3tica ciudadana que act3e en funci3n de los intereses de la comunidad no se va a encontrar salida a la crisis de legitimidad, confianza y representaci3n que afecta nuestros sistemas pol3ticos.

— Los espacios de la participaci3n ciudadana vienen siendo ocupados por nuevos protagonistas que vienen precisamente del mundo de la sociedad civil con mucho inter3s en la creaci3n de capital social y el servicio social a la comunidad. Por consiguiente, el incremento de la participaci3n ciudadana y la apertura de nuevos espacios a la sociedad civil constituye el mayor desaf3o para las colectividades pol3ticas tradicionales.

— A diferencia de quienes ven en la sociedad civil el verdugo de los partidos y del Estado, los nuevos protagonistas de la vida en comunidad lo que han hecho es abrirle una oportunidad a los partidos y al Estado para trabajar conjuntamente en la b3squeda del inter3s p3blico. Una mayor participaci3n implica un mejor di3logo pol3tico y debe traducirse en mayor y mejor representaci3n. Es una oportunidad para abrir las v3as de acceso de los partidos a la sociedad civil; un acto de audacia pero mas de supervivencia para que los partidos puedan imaginarse c3mo van a articular la sociedad civil al sistema pol3tico.

— No ha sido una coincidencia el gran papel que ha jugado la sociedad civil, la opini3n p3blica y los medios de comunicaci3n en la fiscalizaci3n de los dineros en la pol3tica. Actividades de organizaciones de la sociedad civil junto con lo que ha empezado a llamarse el "periodismo c3vico" e investigativo han jugado roles estelares en la vigilancia y veedur3a de procesos electorales que hoy cada vez son mas transparentes y p3blicos. Dichos procesos de auditor3a social han sido fundamentales para iniciar, respaldar o complementar la acci3n de los organismos del Estado a

cargo del control, vigilancia y fiscalización de los procesos electorales.

\_\_\_ Desafortunadamente, falta todavía mucho camino por recorrer en el terreno de la financiación de campañas de educación cívica y de valores democráticos, así como de capacitación de cuadros dentro de los partidos. Y por qué no decirlo, de fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil trabajando en este campo.

## **LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ORGANOS DE CONTROL**

\_\_\_ Bien se ha dicho que en materia de financiación de la política no hay tablas de salvación, fórmulas mágicas ni recetas importables o exportables. Sin embargo, el fortalecimiento de procedimientos y mecanismos de supervisión, las intervenciones preventivas, la correlación estrecha con la reforma electoral, la vigilancia sobre quienes y bajo qué procedimiento se otorga la contratación de obras del Estado, reclaman una fortaleza institucional de las entidades de control que todavía es esquiva a muchos países de nuestra región.

\_\_\_ Si queremos que la democracia no sea puesta en venta o a disposición del mejor postor en el mercado, hay todavía mucho por hacer en el campo del robustecimiento institucional y de la independencia orgánica de consejos, tribunales e institutos electorales, órganos de la justicia electoral, contralorías y fiscalías e instancias investigativas en materia de delitos y faltas electorales.

\_\_\_ La región latinoamericana ha emprendido una reciente labor en materia de regulación de la financiación de la política en el campo de las normas. Sin embargo, la capacidad institucional de los órganos en cuyos hombros se deposita la responsabilidad de hacer cumplir las leyes apenas comienza a crearse. Una combinación adecuada que obedezca a un tratamiento integral que incorpore marcos legales efectivos, instituciones de control capaces, partidos políticos fuertes, participación activa de la sociedad civil y una vigilancia permanente por los medios de comunicación será un escenario propicio para prevenir y sancionar prácticas electorales hasta muy reciente fecha aceptadas.

\_\_\_ Es hora también de evaluar la efectividad del aparato sancionatorio y de la naturaleza y efecto de las sanciones que se han impuesto en algunos países a quienes han violado normas de financiamiento. Pues de gran repercusión han sido por ejemplo las actuaciones de las Fiscalías y los poderes judiciales en los diversos procesos que se han adelantado en la región latinoamericana. Sanciones civiles, administrativas, políticas, disciplinarias y fiscales se han quedado cortas frente a la efectividad de la instancia penal cuando ella se ha puesto en marcha.

\_\_\_ La regulación es necesaria pero no suficiente pues confiar en la "mano invisible" del mercado político para que la política se autorregule, constituye o un acto de ingenuidad o una clara muestra de perversidad. Las inequidades generadas por la economía de mercado encontrarían una clarísima proyección política con un costo altísimo para la consolidación de la democracia.

\_\_\_ En conclusión, América Latina no está aún vacunada contra el autoritarismo ni inmunizada todavía contra las tentaciones del corporativismo. Los peligros de democracias intermitentes que nos hagan creer de nuevo que a veces hay que salvar la democracia destruyéndola, golpean las puertas de varios de nuestros países. A quienes pretender destruirla -aún acudiendo al argumento infame de la violencia- para después supuestamente reconstruirla, habría que contestarles con el único antídoto que se ha inventado el propio sistema: mas democracia.