

La financiación de la política es un asunto de ética



© Robinson Henao

Una investigación, coordinada desde la Universidad EAFIT, le siguió la pista a la financiación irregular de partidos y campañas políticas, desde el análisis de lo que en la actualidad se conoce como las partidas regionales de inversión social, una mala práctica que parece difícil de erradicar en Colombia.

Margarita Zuluaga Esquivel

Colaboradora

La corrupción parece haberle dado la vuelta al mundo o, como mejor lo expresa el experto en el tema Jorge Malem Seña, profesor de Filosofía Moral, la corrupción es un asunto universal.

De actos corruptos están llenos los noticieros de la mañana, el mediodía y la noche. Generalmente es más notoria la corrupción relacionada con los políticos, ya que involucra recursos públicos que legalmente se deben destinar al funcionamiento de un país. Por eso es preocupante cuando el presupuesto público termina en manos de unos pocos privilegiados, en lugar de llegar a los más necesitados.

Un caso específico de la desviación de los recursos públicos está relacionado con el financiamiento de los partidos y las campañas políticas en Colombia, pues se sabe que las fuentes de financiación pueden tener orígenes irregulares, ilegales o corruptos. Este es precisamente el punto de partida de una investigación liderada por Juan Carlos Álvarez Álvarez, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT.

El interés por el tema surge en el marco de un proyecto de investigación más amplio sobre el papel del derecho penal y la política criminal en relación con el fenómeno de la corrupción. Dicho trabajo se ha apoyado en estudios realizados en otros países, en especial en España, como los de Inés Olaizola Nogales, Rafael Rebollo Vargas, entre otros.

Para Rafael Rebollo –explica en uno de sus trabajos– la financiación ilegal condiciona “el pluralismo

político, la formación y la manifestación de la voluntad popular y la participación política de los ciudadanos a través de los partidos”.

Sin embargo, el investigador Juan Carlos Álvarez asegura que en Colombia hay aspectos más problemáticos que los que tienen los españoles: “La situación en Colombia no es la mejor: si por allá llueve, por acá no escampa” y, por ejemplo, “el origen de muchos de los grandes fenómenos de corrupción está vinculado con la manera como se financian los partidos y las campañas políticas. Es un círculo vicioso porque se recibe financiación privada o estatal y eso termina en la captura instrumental de los partidos políticos”.

Una figura, diferentes nombres

Para entender la complejidad de este asunto hay que ir a la raíz del problema. La financiación de los partidos políticos tiene una modalidad considerada irregular, pues recurre a un vacío en la legislación, para dar financiamiento a los partidos a cambio de ciertos favores para el gobierno de turno.

Antes de la Constitución de 1991, los parlamentarios recibían lo que se conoció como auxilios parlamentarios –un recurso destinado a obra pública que el gobierno entregaba a los políticos–, a cambio de apoyar alguna iniciativa gubernamental. Aunque la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución de 1991 los prohibió, resucitaron bajo la figura de los cupos indicativos que terminaron siendo un mecanismo para otorgar por vía indirecta prebendas económicas a los parlamentarios.

“Para acabar con esta mala práctica de la repartición de dineros a los congresistas urge cambios profundos en la Ley General de Presupuesto”:
Juan Carlos Álvarez.

Este sistema de financiación de los partidos cabe dentro de la categoría de captación irregular de recursos, explica Juan Carlos Álvarez, magister en Derecho con énfasis en Derecho Penal, para quien esa manera de financiar la actividad política afecta el funcionamiento del sistema.



Para corregir la cadena de irregularidades alrededor de la financiación de partidos políticos, el profesor Juan Carlos Álvarez cree que es posible al desglosar esas partidas regionales de inversión social e indicar concretamente a qué se destinan en el Presupuesto General de la Nación.

📷 Róbinson Henao

Desde 2000, a los cupos indicativos se les conoce como partidas regionales de inversión social. Es decir, hubo cambio de nombre, pero la práctica irregular sigue siendo la misma, en la medida en que han sido utilizados como mecanismo para asegurar mayorías en el Congreso a favor de los proyectos en los que el gobierno de turno puede tener interés.

La forma como se asignan las partidas de inversión social regional, que investiga el profesor de la Escuela de Derecho y el Grupo de Investigación en Justicia y Conflicto de EAFIT, ha sido objeto de críticas hasta de quienes han formado parte de los equipos

La financiación ilegal condiciona “el pluralismo político, la formación y la manifestación de la voluntad popular, y la participación política de los ciudadanos a través de los partidos”: Rafael Rebollo.

de gobierno. Por ejemplo, el exministro Juan Camilo Restrepo Salazar, quien en su momento calificó los cupos indicativos como un “mecanismo malsano y distorsionante de la transparencia política que debería presidir toda la ejecución del presupuesto nacional”, como lo escribió el 11 de junio de 2014 en el periódico especializado *Ámbito Jurídico*, en su artículo *Los cupos indicativos a la luz del derecho presupuestal*.

Cómo será de negativa la percepción sobre los cupos indicativos, que un grupo de seis parlamenta-

Diferencias conceptuales

Estas son las tres formas de financiación de los partidos y campañas políticas analizadas por el Grupo de Investigación en Justicia y Conflicto de la Universidad EAFIT:

Irregular: modos de obtener recursos para el partido o campaña que formalmente no violan ninguna ley, sino que aprovechan vacíos en la legislación para realizar actos que serían reprochables.

Illegal: consecución de recursos a través de fuentes ilícitas como el lavado de activos, narcotráfico o captación de dineros provenientes de financiación extranjera.

Corrupta: pueden ser fuentes a la vez ilícitas e irregulares. Son corruptas en la medida en que quien hace la financiación obtiene un beneficio por entregarla. Hay una negociación bilateral en la que quien financia y el beneficiario llegan a un acuerdo para beneficiarse mutuamente.

rios de diversas tendencias políticas, entrevistados para esta investigación académica, calificó de oscura la forma como se asignan esas partidas. No obstante, cada uno de ellos negó haberlas recibido en algún momento de sus carreras políticas.

Para Juan Carlos Álvarez, candidato a doctor en Derecho, la figura es totalmente dañina porque “hay un problema asociado con la Ley General de Presupuesto, que aprueba unas partidas globales de inversión sin una clara destinación. Es como entregarle un cheque en blanco al ministro de Hacienda para que

distribuya unos dineros entre los parlamentarios y, como no hay regulación, termina por asegurarse unas mayorías en el Congreso y en la distorsión del principio de la separación de poderes”.

La ruta de las partidas

El camino que siguen esos dineros tiene una ruta clara: son entregados a través de la gestión de los parlamentarios a los alcaldes, gobernadores o entidades públicas descentralizadas de su región para obras de inversión social.

Luego, los mismos parlamentarios, en ocasiones, recomiendan a quién debe ser asignada la obra o proyecto y, más tarde, cuando se inician las campañas políticas, los beneficiarios de los contratos retornarán el favor en patrocinio económico.

“El origen de muchos de los grandes fenómenos de corrupción está vinculado con la manera como se financian los partidos y las campañas políticas”: Juan Carlos Álvarez.

Las partidas regionales de inversión social distorsionan todo el sistema político porque los proyectos de ley se votan según la partida recibida, olvidando razones ideológicas. Después se dirigen a unos contratistas, lo que afecta la transparencia en la contratación pública y en la financiación de las campañas.

¿Habrá forma de corregir esta cadena de irregularidades? El docente Juan Carlos Álvarez cree que es posible al desglosar esas partidas e indicar concretamente a qué se destinan en el Presupuesto General de la Nación. Eso implica una reforma a la Ley General de Presupuesto, pero se ganaría mucho en transparencia. Pero el remedio puede tener un gran obstáculo: ¿están dispuestos los congresistas a perder los beneficios que se derivan de esas partidas regionales?

El profesor de la Escuela de Derecho de EAFIT concluye que cambiar las reglas de juego entre el Legislativo y el Ejecutivo podría ser una realidad de darse cambios en el comportamiento ético de los políticos.



El profesor Juan Carlos Álvarez junto a su equipo de trabajo.

El equipo detrás de la investigación

Juan Carlos Álvarez Álvarez

Abogado, especialista en Derecho Penal y magíster en Derecho, Universidad de Antioquia. En la actualidad es candidato a PhD en Derecho, Universidad de León (España). Es docente del área de Derecho Penal y de la maestría y especialización en Derecho Penal de la Universidad EAFIT, donde además es integrante del Grupo de Investigación en Justicia y Conflicto. Áreas de interés como investigador: delitos asociados a la corrupción, derechos humanos, propiedad intelectual y cambios en el derecho penal.

También participaron:

Ricardo Escobar Osorio

Abogado, Universidad EAFIT. Durante el primer semestre de 2018 estuvo vinculado con el proyecto en calidad de estudiante y, en la actualidad, continúa como egresado.

Juan Esteban Córdoba Giraldo

Monitor de investigación, estudiante de séptimo semestre de Derecho e integrante del semillero de investigación en Derecho Penal de la Universidad EAFIT.

Susana Cuartas Arroyave

Estudiante de quinto semestre de Derecho e integrante del semillero de investigación en Derecho Penal de la Universidad EAFIT.

Daniel Ramírez Ramírez

Monitor de investigación, estudiante de sexto semestre de Derecho e integrante del semillero de investigación en Derecho Penal de la Universidad EAFIT.