

Intervención de Margareth Flórez en el foro “*El estado de la legislación comparada en la financiación de la política*”

27 de Noviembre de 2007

Montevideo

En Transparencia por Colombia creemos que la lucha contra la corrupción en el país está determinada, de manera central, por el desarrollo de una institucionalidad que garantice mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento de la política.

Si bien es cierto que, en términos comparativos, la normatividad colombiana que regula la financiación de partidos y campañas puede considerarse completa, la compleja realidad del país hace que dicha normatividad, no sea suficiente. Pero sobretodo los controles son débiles y las prácticas no acompañan las normas.

El sistema de financiación de partidos políticos y campañas electorales en Colombia es mixto, y además de los aportes del estado están permitidas las contribuciones privadas en la política.

El financiamiento público para el funcionamiento de los **partidos y movimientos políticos** se encuentra ampliamente regulado y existen criterios claros para la distribución anual de los dineros estatales entre los diferentes partidos y movimientos políticos, a través de un Fondo creado para este fin.

Parte de los recursos de este Fondo son distribuidos de forma equitativa entre todos los partidos, mientras otros se reparten en proporción con el número de curules obtenidas por cada partido o movimiento en el Congreso de la República y en las Asambleas Departamentales.

Esto último explica porqué los partidos tienden a expedir avales de forma indiscriminada: entre más candidatos avalados, mayores posibilidades de obtener curules, y mayores posibilidades de aumentar el porcentaje de recursos aportados por el Estado.

El esquema de financiación de campañas vigente (recursos por reposición de votos que son consignados a los partidos para que estos lo giren a sus candidatos), permite al partido quedarse con un porcentaje de dichos dineros, lo que también contribuye entre cosas, a reforzar la falta de responsabilidad de los partidos en la expedición de avales.

De acuerdo con el Estatuto Básico de los Partidos, no existen límites a las contribuciones privadas, por lo que existen grandes contribuyentes detrás del financiamiento del funcionamiento de las organizaciones políticas.

Aunque los partidos y movimientos políticos deben rendir cuentas anualmente sobre sus ingresos y gastos al Consejo Nacional Electoral y, de acuerdo con la normatividad vigente, dichos mecanismos “permiten establecer el origen de los recursos de los partidos y el destino de los mismos, así como la identidad de los donantes”, en la práctica, resulta imposible comprobar la veracidad de la información reportada por los partidos, principalmente por dos razones: i) no existe la obligación legal de que todas las contribuciones de los partidos sean manejadas en una cuenta bancaria única, y ii) los partidos pueden recibir contribuciones privadas en efectivo cuyo origen no puede ser rastreado pero que, incluso, en muchas ocasiones ni siquiera ingresa a la contabilidad del partido.

Lo anterior explica porqué, a pesar de que existe una auditoría externa contratada por las autoridades electorales para vigilar el uso dado por los partidos a los recursos recibidos y el origen de los mismos, los hallazgos de esta auditoría no difieren radicalmente de la situación financiera reportada año a año por las organizaciones políticas.

Por su parte, la financiación de las **campañas electorales** está regulada en sus aspectos más generales (ley 130 de 1994 y por el Acto Legislativo 01 de 2003-reforma política).

Estas normas determinan que el Estado financiará las campañas electorales mediante el sistema de reposición de votos en el que los receptores de los recursos son los partidos que deben posteriormente girar los recursos a sus candidatos (la ley no prohíbe a los partidos quedarse con un porcentaje de dichos recursos). Y se faculta al Consejo Nacional Electoral a limitar para cada elección tanto el tope de gastos permitido para cada campaña, como la cuantía máxima de las contribuciones privadas. Sin embargo, estas limitaciones y restricciones no son iguales para todas las campañas electorales.

Las reglas que rigen la financiación de las campañas a Congreso y territoriales (alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles) difieren radicalmente de las que rigen las campañas presidenciales. En las elecciones a Congreso y territoriales, los candidatos pueden recibir contribuciones privadas de personas naturales o jurídicas hasta por el tope máximo de gastos permitido para la respectiva campaña.

Dichas contribuciones privadas pueden ser entregadas al candidato directamente o al partido o movimiento, siendo más común, en palabras de las propias organizaciones políticas, que cada candidato consiga y maneje sus propios recursos sin que medie el partido.

Con ocasión de la aprobación en el país de la reelección presidencial, se introdujeron normas especiales para la financiación de las campañas presidenciales que contribuyeron a aumentar la transparencia en la financiación de dichas campañas, y deberían ser extendidas al resto a las campañas electorales para congreso y autoridades territoriales. En ese sentido, la Ley (Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías) determinó que la financiación de las campañas presidenciales en

Colombia, a partir de 2006, sería preponderantemente estatal; razón por la que se creó la figura de los “*anticipos*”, es decir, aportes estatales previos, para que las campañas contaran con recursos líquidos para financiar gastos de propaganda electoral y otros gastos durante la campaña, sin tener la presión de conseguir recursos de origen privado durante el periodo electoral, y modificando la forma de entrega de los dineros estatales que ya no serían dados en su totalidad después de las elecciones por reposición de votos.

Otras de las medidas incorporadas en 2005 a la normatividad con el fin de regular la financiación de las campañas a Presidente de la República de Colombia en un escenario de reelección fueron: imponer la obligación a las campañas presidenciales de administrar sus recursos en una cuenta bancaria única; se fijaron topes a los aportes de las personas naturales, a los de los familiares del candidato y a los del candidato propio, todo con el fin de mantener el principio de financiación “preponderantemente estatal”; asimismo, y por decisión de la Corte Constitucional, se prohibieron los aportes personas jurídicas a las campañas presidenciales.

Todas las medidas señaladas anteriormente, y que se aplicaron por primera vez en las elecciones presidenciales de mayo de 2006 en las que se reeligió a Álvaro Uribe, sin duda contribuyeron a minimizar la posibilidad de ingreso de recursos ilegales a las campañas de los candidatos a la Presidencia de la República, y evitaron la participación como aportantes de estas campañas de grandes grupos económicos, hecho que sin duda compromete la independencia futura del candidato.

Se observa entonces, en relación con la financiación de los distintos tipos de campañas electorales, que las reglas de juego varían considerablemente entre campañas, dejando en una situación de alta vulnerabilidad la transparencia de las campañas a Congreso de la República y a cargos de elección popular o corporaciones públicas en el nivel local. Ante esta disparidad normativa, no sorprende que hoy el país tenga un número importante de congresistas elegidos en 2006 en la cárcel o con procesos abiertos por haber recibido aportes de actores ilegales. En las elecciones territoriales de 2003 también resultaron electos alcaldes o gobernadores cuyas campañas fueron financiadas con recursos de grupos delincuenciales.

Bajo la normatividad que rige actualmente la financiación de las **campañas no presidenciales**, la democracia y la gobernabilidad enfrentan la amenaza constante de sufrir daños irreparables. Al no haber topes a los aportes privados, un gran donante (legal o ilegal) puede financiar prácticamente toda la campaña electoral de un candidato, abriendo la posibilidad si dicho candidato resulta electo, de que los recursos y decisiones que en principio deberían ser para el beneficio del interés general, terminen siendo usados para retribuir al financiador, comprometiendo así no sólo la legitimidad de las corporaciones y funcionarios públicos de elección popular, sino además atentando contra el desarrollo económico de todos los niveles del Estado.

Por otro lado, al no estar contemplada en la normatividad la obligación de manejar los recursos de

las campañas en una cuenta bancaria única (excepto para las campañas presidenciales), no es posible para las autoridades electorales verificar la procedencia legal de los recursos y el uso dado a los mismos. Este hecho también adquiere particular relevancia a la hora de determinar el respeto de los toques de gasto de las campañas.

Durante las elecciones territoriales de octubre pasado, el proyecto Votebien recibió un número importante de denuncias ciudadanas sobre los gastos excesivos observados en varias campañas de candidatos a alcaldías, gobernaciones y concejos de distintas ciudades y departamentos del país. Los hechos fueron de tal magnitud que incluso gremios económicos y grupos empresariales manifestaron públicamente su preocupación por la “danza de los millones” que se estaba dando en las elecciones locales. Sin embargo, las técnicas usadas por candidatos y contadores de campañas y partidos para manejar la contabilidad de la campaña permiten que, a pesar de haber incurrido en gastos que superan los toques, esto no se refleje en la contabilidad. De hecho, en muy pocas ocasiones el CNE ha podido verificar que se superaron los toques de campaña, es decir, son prácticamente inexistentes las sanciones que se imponen por violar los toques permitido de gasto por lo que se alienta la permanencia de estas prácticas de alta rentabilidad y bajo riesgo.

A las ya tradicionales practicas tendientes a efectuar gastos excesivos durante las campañas sin que los libros contables y los informes de rendición de cuentas lo reflejen, se suman a las debilidades (técnicas y financieras) propias del Consejo Nacional Electoral para hacer una auditoria profunda a la contabilidad de las campañas y detectar irregularidades, así como la falta de voluntad de las organizaciones políticas para establecer controles más estrictos sobre las finanzas de las campañas de sus candidatos.

Como ocurre con la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de funcionamiento de los partidos, los reportes financieros de las campañas también deben ser presentados al CNE un mes después de las elecciones, y en dichos reportes se pide información detallada de donaciones, créditos, y aportes de personas naturales, información que tampoco puede ser verificada por el CNE, cuya función debe limitarse a imponer sanciones por la no presentación de los reportes financieros de campañas, revisar que los reportes estén completos, devolver informes incompletos y pedir su corrección o información adicional, y verificar que los informes de ingresos y gastos coincidan con los libros contables. Dado que la no entrega de los informes es castigada con la pérdida de la reposición de votos, casi siempre las grandes campañas envían sus reportes, aunque no siempre con la calidad y detalles requeridos, aspecto que no tiene sanciones ni multas.

A pesar de las debilidades y vacíos del régimen actual de financiación de campañas electorales y partidos políticos, para Transparencia por Colombia resultan relevantes algunos avances normativos que se dieron en los pasados comicios del 28 de octubre de 2007. Por los innumerables riesgos que enfrentaba la transparencia de dichas elecciones, en las que se ponía en juego la democracia local, varias decisiones del Consejo Nacional Electoral tendientes a disminuir la posibilidad de que dineros provenientes del narcotráfico o grupos al margen de ley penetraran en

las campañas, merecen especial reconocimiento.

En primer lugar, se impuso la obligación a los partidos y movimientos políticos que avalaron candidatos para las elecciones territoriales de consolidar el informe de ingresos y gastos de todos sus candidatos, auditarlo, y remitirlo al CNE. Este hecho sienta un precedente importante dado que es la segunda vez que se pone sobre los partidos algún grado de responsabilidad en relación con las finanzas de los candidatos. Hasta antes del 2006, eran los candidatos quienes de manera individual rendían cuentas al CNE, liberando a las organizaciones políticas de toda responsabilidad frente al Estado y la ciudadanía sobre los ingresos de las campañas de sus candidatos, y adicionalmente yendo en contravía del espíritu de la reforma política de 2003 que pretendía combatir la atomización electoral y la desorganización y debilidad de los partidos.

La normatividad expedida por el CNE en 2007 no sólo mantuvo la responsabilidad de presentar ante el CNE los informes financieros de campañas en las organizaciones políticas, sino que además corrigió uno de los principales errores que se cometió en 2006 cuando se obligó a los partidos a enviar consolidada y auditada la información financiera de las campañas, pero no se exigió a las organizaciones políticas a remitir al CNE la información individual de los ingresos y gastos de cada candidato.

En segunda instancia, el CNE creó y reglamentó el funcionamiento de *Tribunales Seccionales de Garantías y Vigilancia Electoral*, cuya función principal consistió en realizar auditoría e inspección, en tiempo real, es decir, durante la campaña y no con posterioridad al proceso electoral, a los ingresos y gastos de las campañas. Por limitaciones financieras, estos tribunales sólo pudieron constituirse en 15 departamentos del país, seleccionados por su alto riesgo de penetración de financiación indebida. Algunas de las funciones de estos tribunales fueron: exigir a los candidatos informes y reportes periódicos sobre los ingresos y egresos de la Campaña durante la misma; exigir a los candidatos informes sobre la cantidad de publicidad utilizada; exigir a los candidatos información sobre la identificación de todas las cuentas bancarias que se utilizaron para el manejo de los dineros con que se financió la campaña; inspeccionar la contabilidad de las Entidades Financieras y obtener copias de los movimientos de las cuentas; realizar visitas a sedes políticas o entidades públicas que resulten útiles para la identificación del origen, volumen y destino de los recursos que estaban financiando las campañas, y monitorear el número de cuñas radiales y de vallas publicitarias, entre otras.

Aún no se conocen los resultados de la observación e inspección adelantada por los Tribunales sobre las finanzas de las campañas durante las pasadas elecciones, pero se espera que dicha información sea cruzada con la información oficial que reporten partidos y candidatos, y estos hallazgos se den a conocer a la ciudadanía.

Por último, se destaca la expedición de la resolución 1569 de 2007 del CNE, en la que se obligó a los candidatos a gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales a enviar al Consejo Nacional

Electoral una semana antes de las elecciones, la información sobre los donantes de las campañas y el monto aportado, para ser publicada en la página web del CNE. A pesar de haber existido el requisito legal de reportar esta información, más de la mitad de los candidatos obligados hizo caso omiso del requerimiento de reportar antes de las elecciones los donantes de su campaña. Las multas económicas impuestas para castigar el incumplimiento de este requisito parecen haber resultado insignificantes frente al volumen de recursos que pudieron haber ingresado a las campañas.

Nuevamente, y a pesar del avance que constituye que por primera vez en el País se exigiera a las campañas con un mecanismo legal rendir cuentas antes de las elecciones, la información suministrada por los candidatos que acataron la norma deja serios cuestionamientos sobre la veracidad de la información, pero sobre todo, sobre la utilidad de expedir normas que no van acompañadas de mecanismos efectivos de control y sanción.

Como ya se dijo, a pesar de los avances, la complejidad de la realidad colombiana requiere medidas adicionales para dotar de mayor transparencia la financiación de la política; algunas de estas medidas son de carácter normativo, mientras otras requerirán cambios profundos en la cultura y en las prácticas políticas. Los cambios en las prácticas no sólo le competen a políticos y organizaciones políticas. Uno de los grandes desafíos a futuro será incorporar al sector empresarial dentro de la dinámica de contribuir a la transparencia en la financiación de la política haciendo públicos sus aportes.

Desde el punto de vista normativo la ley puede: prohibir los aportes a los partidos y a las campañas de contratistas del Estado (personas naturales o jurídicas); establecer la obligación de que la rendición de cuentas de todas las campañas sea antes y después de las elecciones; ampliar las medidas que rigen las campañas presidenciales al resto de campañas electorales; imponer a las organizaciones políticas la obligación de adoptar controles más estrictos sobre las finanzas de sus candidatos; dotar al CNE de recursos e independencia económica para que pueda implementar mecanismos confiables para determinar la veracidad de las rendiciones de cuentas de partidos y candidatos; establecer que todos los aportes de particulares a campañas sean recibidos a través de los partidos y se prohíba su entrega al candidato; reglamentar la realización de auditorías por parte de las autoridades electorales a las finanzas de las campañas durante el proceso electoral y no sólo con posterioridad a éste; introducir y aplicar sanciones más severas frente al incumplimiento por parte de partidos y candidatos de la obligación de rendir cuentas; establecer normas especiales para los gastos en publicidad electoral; ampliar las condiciones de acceso a información por parte de la ciudadanía sobre las finanzas de las campañas y partidos; y fortalecer la regulación del lobby y el conflicto de intereses en el país, aspectos estrechamente relacionados con la financiación de las campañas electorales.

Adicionalmente, se sugiere unificar toda la normatividad sobre el régimen político y electoral. La dispersión actual y la diversidad de reglas aplicables a los distintos procesos electorales, dificulta

la total comprensión de las normas y deja lugar a interpretaciones.

Actualmente cursa en el Congreso un proyecto de ley estatutaria que pretende compilar parte de las normas dispersas en un nuevo Código Electoral e introducir reglas más estrictas frente a la financiación de la política y la rendición de cuentas. Del texto en estudio se destaca la introducción de la cuenta bancaria única para el manejo de las finanzas de las campañas, la prohibición de las donaciones en efectivo a partidos y campañas, la imposición de la obligación a los partidos de publicar en su página web los ingresos y gastos de las campañas de sus candidatos y al CNE de publicar en su página web los informes presentados por partidos y candidatos, la obligación de los medios de presentar al CNE informes oficiales sobre la propaganda electoral contratada, y aclara la responsabilidad de los partidos en **todas** las campañas electorales en las que participen avalando candidatos como responsables de la rendición de cuentas ante la ciudadanía y ante el CNE.

Llama la atención sin embargo que hasta el momento, el proyecto no contempla ni se han hecho presentes en la discusión elementos como la prohibición a que contratistas del Estado aporten a las campañas, no se establece el mecanismo de los anticipos para las campañas no presidenciales, no se establece la rendición de cuentas antes de las elecciones, y los controles y sanciones consagrados no difieren mucho de los actuales.

Para finalizar quiero compartir con ustedes dos líneas sobre qué ha hecho Transparencia por Colombia.

Concientes de que fenómenos como la captura del Estado comienzan con la financiación indebida de campañas electorales y partidos, un objetivo estratégico de la Corporación ha sido la promoción de mayores niveles de transparencia en la política. En este orden de ideas, hemos adelantado distintas iniciativas:

1. *Preparación de recomendaciones y diálogo permanente con las autoridades electorales:* Transparencia por Colombia ha presentado en varias oportunidades recomendaciones al CNE relacionadas con la expedición oportuna de la normatividad que regula la financiación de las campañas y la rendición de cuentas, la necesidad de que se publiquen los informes de ingresos y gastos de campaña remitidos por candidatos y partidos en la página web del CNE, la importancia de establecer la rendición de cuentas de campañas antes y después de las elecciones, la necesidad de mantener en cabeza de los partidos la responsabilidad de rendir cuentas de sus candidatos, entre otros. Muchas de estas medidas sugeridas han tenido una respuesta favorable por parte del CNE.
2. *Desarrollo del Aplicativo “Cuentas Claras en Elecciones”:* una herramienta desarrollada para facilitar a partidos y candidatos la elaboración y presentación al CNE del informe de ingresos y gastos de campaña, para contribuir a mejorar la calidad de los informes (antes los informes eran ilegibles, con tachones y errores) y así facilitar la revisión de los mismos

por parte del CNE.

Transparencia donó este software al Consejo Nacional Electoral (con el que se suscribió un convenio de cooperación) y que fue distribuido de forma gratuita entre candidatos y partidos.

3. *Capacitación a candidatos y partidos y movimientos políticos*: La Corporación ha podido comprobar que existe un nivel alto de desconocimiento entre candidatos y partidos sobre la normatividad vigente relacionada con la financiación de la política y la rendición de cuentas, por lo que se han desarrollado talleres de capacitación con más de 500 miembros de campañas y de todos los partidos en distintas ciudades del país.
4. *Promoción de Pactos de Transparencia Electoral*: en alianza con otras organizaciones de la sociedad civil se suscribió un acuerdo voluntario con los 16 partidos existentes, en el que se comprometían a publicar, antes de las elecciones del pasado 28 de octubre, el nombre de los donantes de las campañas de sus candidatos y el monto donado, así como información sobre el equipo administrativo y financiero del partido y las campañas. Transparencia hizo seguimiento al cumplimiento del Pacto y mantuvo informada a la ciudadanía. Desafortunadamente los partidos cumplieron, pero al hacer público este hecho, se logró generar mayor presión social sobre los mismos y se logró afianzar el mensaje sobre la importancia de conocer quiénes financian las campañas y los partidos. Hay que persistir.
5. *Votebien.com*: en 2007 y por cuarta vez consecutiva, Transparencia por Colombia, diversas organizaciones sociales y medios masivos de comunicación, a través de un portal en internet hicieron cubrimiento del proceso electoral y brindaron información relevante y oportuna a la ciudadanía sobre la financiación de las campañas, denunciaron el gasto excesivo en propaganda política en algunas regiones, entre otros. *Votebien* es el portal electoral más visitado en Colombia.

La transparencia en la financiación de la política es un tema crítico en la consolidación de la democracia y en el mejoramiento de la legitimidad y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

El influjo del narcotráfico y la amenaza de captura del Estado imponen retos adicionales a la transparencia en el sistema político y electoral. No hay formulas mágicas, pero estaremos a auscultar.