

La transparencia en la financiación de la política: el mayor reto en la lucha contra la corrupción en Colombia

Por: Marta Tamayo Rincón
Coordinadora Área Ciudadanía
Transparencia por Colombia

La Corporación Transparencia por Colombia tiene la convicción de que la efectividad de la lucha contra la corrupción en el país está determinada, de manera central, por el desarrollo de una institucionalidad que garantice la transparencia y la rendición de cuentas en el financiamiento de la política.

El control sobre el origen, monto y destino de los recursos que financian las campañas electorales y los partidos, y las motivaciones e intereses de quienes las financian, determina la calidad de la democracia. La publicidad de tales asuntos es clave en la conformación de decisiones públicas y en la definición del voto.

En el modelo de Sistema Nacional de Integridad¹ que propone Transparencia Internacional (TI) para enfrentar el diseño de estrategias anticorrupción, una de las reglas que lo conforman es la de elecciones limpias, justas y competitivas. Gran parte de las condiciones para el funcionamiento y consolidación de la democracia están relacionadas con el voto libre, la libertad de contienda entre distintas candidaturas, la equidad en el acceso y la asignación de recursos para los partidos políticos, la transparencia respecto al origen del dinero de las campañas electorales y por la transparencia con que éstos lo administren.

La inevitable relación que existe entre dinero, partidos políticos y campañas electorales se ve amenazada por el incremento de la influencia del narcotráfico, el crimen organizado, los grandes grupos económicos, los particulares adinerados, las agencias internacionales, las fundaciones políticas y los fondos secretos, dispuestos a capturar la autonomía de las autoridades políticas en el cumplimiento de sus funciones.

Derivado de lo anterior, del debate sobre la calidad de la democracia y del impacto de las comunicaciones en la sociedad, ha venido en aumento la conciencia pública internacional sobre la importancia de la transparencia en la financiación de la política. En el continente, la Cumbre de las Américas desde su primer foro en 2001 centró su atención en el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas de

¹ El Sistema Nacional de Integridad está conformado por pilares y reglas que soportan y orientan el funcionamiento de la democracia con base en los pesos y contrapesos necesarios para la contención del poder.

los partidos políticos, y la Carta Democrática Interamericana destaca la necesidad de prestar atención a los altos costos de las campañas y de aumentar la transparencia de su financiamiento. A nivel mundial, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (vigente desde 2005) establece el aumento de la transparencia en las elecciones y financiación de los partidos.

Se han señalado los beneficios que trae la publicidad del financiamiento de la política, en cuanto a la calidad del proceso democrático: mejora la calidad de la información para el elector; facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés; genera incentivos para evitar conductas corruptas y aumenta sus costos; permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento; pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno; genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos; y brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios electos².

Con las alarmas disparadas

En Colombia, la evidencia del fuerte influjo del paramilitarismo y el narcotráfico en las elecciones de 1994, 2002 y 2003 y las sospechas de ingreso de dineros ilícitos en las parlamentarias de 2006, ha disparado las alertas para las próximas elecciones territoriales. Los riesgos se ven incrementados por la incapacidad del Estado y la debilidad de la mayoría de los partidos para tener bajo control el origen y el volumen de los dineros que financiarán las elecciones, y por el alto volumen de campañas a celebrarse. En este sentido, el papel de los medios de comunicación cobra marcada importancia para posibilitar ciertos niveles de transparencia e informar a la opinión pública sobre donantes y para denunciar infiltración de dineros ilícitos.

Las condiciones institucionales no son favorables para enfrentar los riesgos de influencia indebida en las elecciones de octubre próximas. No son las condiciones que ofreció la ley de garantías en las presidenciales. En éstas, se prohibió la contribución de las personas jurídicas, se limitó los montos de las donaciones de las personas naturales al 2% del valor de gastos permitidos, se introdujo la cuenta bancaria única, se estableció la responsabilidad solidaria del candidato, tesorero, gerente y auditor de la campaña por la oportuna presentación de los informes y el cumplimiento del régimen de financiación, y la entrega por anticipado de la financiación estatal. Pero las campañas para cuerpos colegiados, alcaldes y gobernadores continúan sin controles efectivos del Estado y de los partidos. Los dineros de estas campañas son manejados por fuera de la estructura de los partidos y no tienen límites las donaciones. El propio Consejo Nacional Electoral (CNE) ha puesto públicamente de presente su incapacidad de controlar los dineros.

² Ferreira Rubio Delia. *Financiamiento Político: Rendición de Cuentas y Divulgación*. De las normas a las buenas practicas. Editores: Griner y Zovatto. OEA e IDEA, San José - Costa Rica. 2004

El control de las cuentas de las elecciones por parte del CNE se reduce a una verificación posterior de algunos aspectos formales de la misma, con el único propósito de dar trámite a la reposición de votos. No se auditan con el sentido de establecer la veracidad de la información de los volúmenes recibidos y gastados y de los donantes. La última reglamentación del CNE (Res. 157 de 2006) sobre rendición de cuentas de las campañas, si bien devuelve a los partidos la responsabilidad del informe, acaba con la posibilidad de que sea transparente la información sobre los donantes, al no exigir al partido que la cuenta esté acompañada de la relación de los nombres, su identificación y montos.

Avanzar en la transparencia en el financiamiento de la política en Colombia requiere enfrentar, además del fuerte influjo de las mafias en el Estado, a través de la cooptación de funcionarios y la infiltración de gran número de sus estructuras, mediante el uso de dineros ilícitos, el asesinato y la intimidación, el déficit de responsabilidad de los partidos, su fragmentación y debilitamiento, producido entre otras razones, por la orientación equivocada que mantuvo el CNE de quitar a los partidos la responsabilidad de la rendición de cuentas de las campañas electorales, contrariando lo previsto en la ley 130 de 1994. Debemos vencer también el poco aprecio por lo público; la debilidad de los mecanismos de control institucionales y ciudadanos para auditar la veracidad de las cuentas; la inestabilidad jurídica; y la improvisación e inoportunidad con la que se ha venido reglamentando la rendición de cuentas financiera de las elecciones.

Qué hemos hecho

Con la comprensión de lo estratégico que resulta la transparencia de las elecciones en una política de fortalecimiento de la democracia y de lucha contra la corrupción que ella implica, hemos venido trabajando desde 2002 a través del proyecto Votebien, al lado de Semana, Fescol, Congreso Visible, Terra y Conexión Colombia. Para las presentes elecciones se han sumado PNUD, la FLIP³ y Colprensa.

Los criterios sobre los que Votebien ha centrado el desarrollo de su trabajo de producción y divulgación de información son:

- (i) Cubrir las elecciones desde la perspectiva de los ciudadanos
- (ii) Promover el debate sobre los principales problemas a resolver en las entidades territoriales y las propuestas de los candidatos y candidatas
- (iii) Identificar las amenazas a la democracia por parte de grupos armados y delincuenciales
- (iv) Divulgar el funcionamiento del sistema electoral y advertir los riesgos contra su transparencia
- (v) Conocer y divulgar los donantes de las campañas y los ingresos y gastos de estas, y
- (vi) Aportar al desarrollo de la reforma política en relación con la institucionalización de los partidos y movimientos políticos.

³ Fundación para la Libertad de Prensa.

Para apoyar la labor de los periodistas en las regiones, Votebien produjo un Manual para el Cubrimiento Electoral. Adicionalmente, hemos combinado la investigación y divulgación periodística con el desarrollo de una estrategia de cooperación con el CNE y de convocatoria a los partidos, movimientos y candidatos independientes para que muestren por anticipado sus donantes y montos. En este sentido, en las pasadas elecciones parlamentarias se propuso la firma de un acuerdo por la transparencia con los partidos, el que desafortunadamente no tuvo acogida⁴, y en las de presidencia, se impulsó un debate público con los gerentes de las campañas para que mostraran los donantes e informaran sobre la administración de los recursos, el que dio como resultado que por primera vez en el país una campaña diera a conocer al público, de manera anticipada, información sobre donantes.

Respecto al apoyo al CNE, se ha diseñado el aplicativo “Cuentas Claras en Elecciones” con el propósito de apoyar técnicamente a los partidos y al propio CNE en la rendición de las cuentas. En su diseño, que toma como base los formatos oficiales, fueron consultados los partidos y el propio Fondo de Campañas del CNE.

Como capítulo de Transparencia Internacional venimos participando en el proyecto regional de Monitoreo al financiamiento de la política, que arroja datos preocupantes sobre la poca confianza que tienen los propios contadores de los partidos sobre la veracidad de los datos que se consignan en la contabilidad de las campañas.

Los retos de corto y mediano plazo

Los riesgos que enfrentan las elecciones territoriales de octubre han sido ampliamente señalados por el propio gobierno, por analistas, partidos y organizaciones sociales: influjo del narcotráfico, paramilitarismo, guerrilla, grupos delincuenciales y redes clientelares. Dadas las debilidades institucionales para ejercer un eficaz control de los dineros que financiarán las elecciones, creemos que sólo un compromiso de los partidos para controlar el dinero de las campañas, para visibilizar por anticipado a la ciudadanía los donantes y montos, y para responsabilizarse de las cuentas de las listas, puede afectar la transparencia de las próximas elecciones. De otra parte, el control aleatorio y en tiempo real del CNE a las finanzas de las campañas, estimularía su limpieza, pero requiere de la voluntad política del propio Consejo.

El CNE tiene la responsabilidad de mantener la rendición de las cuentas de elecciones en cabeza de los partidos y de producir oportunamente la reglamentación sobre la materia. Mantener la práctica de expedir resoluciones faltando solo algunos días para las elecciones solo introduciría mayores riesgos.

⁴ Solo Cambio Radical y el Polo Democrático Alternativo suscribieron el acuerdo, con un nivel de cumplimiento bajo.

Pasadas las elecciones de octubre, el país no puede continuar dilatando la profundización de la reforma política y la reforma electoral, en especial lo relacionado con el sistema de financiamiento, la rendición de cuentas, la divulgación de las mismas, los órganos de control y el régimen de sanciones. La literatura existente sobre la materia señala como aprendizaje que no hay fórmula para lograr la efectiva transparencia y control de los recursos de las campañas. La imposición de límites y restricciones a las fuentes y montos de ingreso y gasto no evita el ingreso de fondos ilegales, sino va acompañada efectivamente de la más amplia transparencia y el efectivo control institucional y ciudadano.

¿Dada la presencia del narcotráfico en el país, es conveniente la financiación pública de las elecciones? ¿Cuál es el impacto fiscal que esto tiene? ¿De mantener el esquema mixto de financiamiento, se debe limitar el monto de todas donaciones, establecer la cuenta única y el ingreso exclusivo de donaciones a los partidos? ¿Cómo desalentar el aumento de los costos de las campañas? ¿Qué estímulos deben darse a los partidos para que por anticipado visibilicen a la ciudadanía sus donantes? ¿Cómo estimular a los donantes a que hagan transparente sus aportes e intereses? ¿Cómo fortalecer la independencia de las autoridades electorales? Estas son algunas preguntas que estarán presentes en el debate.

El CNE debe ser fortalecido para que tenga la capacidad de controlar las cuentas de los partidos, en tiempo real y con posterioridad a la rendición de cuentas y debe garantizar la visibilidad de los informes que rinden los partidos sobre el origen, monto y gasto de los recursos para su funcionamiento ordinario y para el desarrollo de las elecciones.

Otros temas del rediseño institucional están relacionados con el reequilibrio entre los poderes del Estado, con el fortalecimiento del control político de los cuerpos colegiados, con el fortalecimiento de los partidos, el sistema de bancadas y su capacidad para administrar bajo su responsabilidad las cuentas ordinarias y en elecciones, el ajuste en la regulación del conflicto de intereses de congresistas y la expedición de una ley de cabildeo.

Transparencia por Colombia, en un horizonte de 3 años, ha definido profundizar sus acciones en favor de la transparencia en la política, para ello, impulsará Votebien; avanzará en concretar la voluntad política del CNE en la adopción del aplicativo Cuentas Claras en Elecciones para las elecciones de octubre; promoverá capacitaciones sobre el mismo en ocho regiones del país y divulgará el Manual para el Cubrimiento Electoral. Adicionalmente, avanzará en el monitoreo de la transparencia de la información del Congreso, entre otros aspectos, frente a lo relacionado con las declaratorias, por parte de los congresistas, de conflictos de intereses, y continuará apoyando ejercicios ciudadanos de seguimiento a concejos.

Una lección aprendida para que no vuelva a pasar en Colombia lo ocurrido en las elecciones de 1994, 2002, 2003 y 2006 es que haya transparencia y control en la financiación de la política. La influencia indebida del dinero en la política es madre de la corrupción