

# Principales resultados del proyecto Crinis en COLOMBIA

## ▶ 1. El marco legal

En las últimas dos décadas, Colombia realizó reformas en su sistema político, que –cristalizadas en un nuevo Código Electoral (1986) y una nueva Constitución (1991) – implicaron profundos cambios en el sistema de representación y de partidos. Paralelamente, el país enfrentó amenazas al monopolio del poder del Estado por parte de grupos armados, motivadas por cuestiones ideológicas y/o ligadas al narcotráfico.

El sistema de financiamiento de la política fue afectado en varias oportunidades por este tipo de reformas. La Constitución de 1991, en sus artículos 109 a 111, redefine aspectos básicos: regla topes, vetos y límites a los subsidios públicos y asienta el principio de transparencia. Posteriormente, la nueva Ley de Partidos Políticos (1994) incorpora y reglamenta las pautas constitucionales. A partir de 1995, se sucedieron varias iniciativas de reforma que, sin embargo, no lograron avanzar con éxito hasta 2003. En ese año, la denominada "reforma política" introdujo cambios profundos en el sistema representativo, incluyendo modificaciones en el sistema electoral, la "ley de bancadas" y sobre la democracia interna de los partidos. Asimismo, en 2005, a la par que se incorporó la reelección presidencial, se incluyeron cambios significativos en el financiamiento de las campañas electorales para elecciones presidenciales. En este sentido, se establecieron topes para el total de gastos autorizados para las campañas presidenciales, se incrementaron significati-

vamente los subsidios públicos y se introdujeron límites para la recepción de aportes privados y por parte de donantes individuales; sin afectar –de todos modos– la normativa vigente para las campañas electorales del Poder Legislativo. El estudio conducido por el proyecto Crinis en Colombia, al considerar las elecciones generales de 2002 –naturalmente– no tuvo en cuenta estos últimos cambios.

Durante dichas elecciones, el sistema de **financiamiento privado** vigente contemplaba vetos a la percepción de donaciones anónimas y por parte de funcionarios públicos. En ese entonces, la delimitación de montos para recibir donaciones no estaba acogida por la legislación. En materia de gastos el Consejo Nacional Electoral, definía seis meses antes de las elecciones los topes para los gastos autorizados.

Los **aportes públicos** disponibles –afectados tanto al financiamiento de la vida ordinaria de los partidos como a las elecciones– son distribuidos, en su mayoría, en forma proporcional a los resultados electorales; de modo que, sólo el 10% de los recursos se asigna en forma equitativa entre los partidos. Asimismo, estos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación estatal y, paralelamente, contratan por su cuenta espacio publicitario en los medios privados.

Los partidos están obligados a **rendir cuentas** al órgano electoral, tanto en los periodos electorales como en aquellos no electorales, dentro de un plazo no mayor a 30 días de

finalizados los comicios o el año fiscal. De esta manera, si bien no tienen obligación de presentar informes sobre sus ingresos y gastos en forma previa a las elecciones, el régimen de control incluye a las internas partidarias. El sistema electoral colombiano atribuye un peso importante a los candidatos, en tanto cuenta con el sistema del voto preferencial optativo para las listas partidarias y autoriza las candidaturas independientes. En este sentido, la obligación de rendir cuentas se extiende a candidatos independientes pero no alcanza a quienes compiten dentro de una misma lista partidaria. Los informes, luego de ser auditados por el Tribunal Electoral, deben ser **publicados** por los partidos en una gaceta nacional.

En el **control estatal** del financiamiento, participan la Registraduría Nacional del Estado –que se responsabiliza por el pago de los subsidios públicos– y el Consejo Nacional Electoral –que recibe y juzga los informes sobre financiamiento–. A su vez, el Fondo de Campañas, que integra el Consejo Nacional Electoral, audita los informes económico-financieros de campañas y partidos; y tiene la facultad de realizar investigaciones administrativas e imponer multas. En caso de responsabilidad penal, la instancia judicial es competente.

## ► 2. La práctica

En las tres etapas de la **rendición de cuentas** –contabilidad interna, presentación de informes ante el órgano electoral y divulgación pública– el sistema

colombiano presenta índices superiores al promedio regional; no sólo en relación con las prescripciones legales sino también en la práctica. La contabilidad interna de los partidos, además de ser obligatoria, suele ser realizada con auditores registrados y con mayor regularidad que la vigente en el resto de la región. Los informes anuales y electorales son rendidos ante el órgano electoral.

Una vez aprobados los informes, esta institución **divulga** las rendiciones de cuentas de partidos y candidatos (en el caso de los independientes). Sin embargo, es importante resaltar que la difusión pública no incluye lo anexo, en los que se encuentran los detalles sobre las donaciones y la identificación de los donantes. Los ciudadanos sólo tienen acceso a este tipo de datos a partir de solicitudes específicas al órgano electoral. Esta institución impone barreras administrativas –largos plazos de respuesta, tasas de pago y condiciones limitadas de acceso– de modo de dificultarle al ciudadano la obtención de este tipo de información.

En la práctica, este tipo de trabas administrativas limita el acceso de la ciudadanía a los informes sobre financiamiento. De hecho, en el marco de esta investigación, mientras que el órgano electoral respondió a las solicitudes, el resto de los actores consultados (partidos políticos, congresistas, empresas privadas y canales de televisión) no lo hizo; y, en su lugar, le sugirió a la ciudadanía que se remitiera al órgano electoral. De este modo, los ciudadanos,

### Ficha técnica

Datos básicos de la investigación en Colombia

El índice se refiere a las elecciones generales de 2002.

La recolección de datos se hizo entre el 23 de abril y 10 de agosto de 2006.

La encuesta a 40 profesionales fue realizada entre mayo y junio de 2006.

El envío de cartas de solicitud de información por parte de los equipos locales fue en abril y mayo de 2006; con cierre para la recepción de respuestas 60 días después.

Las pruebas de campo conducidas por ciudadanos, estudiantes y periodistas ocurrieron entre el 23 de julio y el 10 de agosto de 2006.



# COLOMBIA

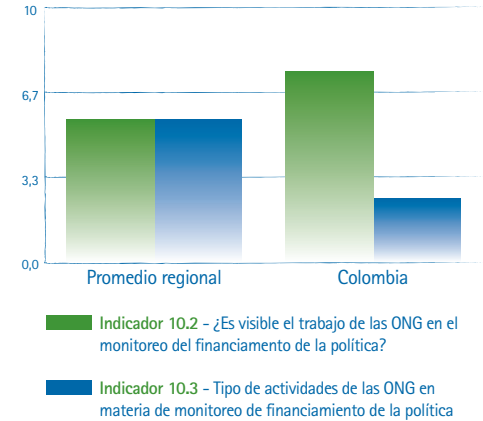
estudiantes y periodistas no lograron acceder a los datos pautados en las pruebas de campo.

En términos del **alcance** de los datos, el sistema colombiano es avanzado: las rendiciones sobre financiamiento privado, además de incluir a las donaciones en especie, contemplan los bienes y servicios recibidos gratuitamente, préstamos, bienes del partido, recaudación de fondos en eventos y el autofinanciamiento. En cuanto a la **profundidad**, los informes incluyen –en sus anexos– listas de identificación de cada donante por medio de su denominación oficial.

Respecto de la **confiabilidad** de los datos, las mediciones realizadas indican importantes niveles de desconfianza. La mayoría de los expertos entrevistados califica de incompletos y poco confiables los informes rendidos y, en términos genéricos, se estima que sólo el 30% de los recursos involucrados son registrados en los informes.

Asimismo, el **órgano estatal de control** posee limitada credibilidad. Debido a su escasa independencia y a la falta de recursos humanos, los expertos consultados manifiestan que éste tiene poca capacidad para identificar y sancionar transgresiones a la Ley de Financiamiento Político. El **control social**, a pesar de desarrollar actividades sólo en algunas áreas del financiamiento político presenta –en el índice Crinis– valores superiores al promedio de la región en la visibilidad de tales actividades (gráfico siguiente).

## Control social, visibilidad y actividades desarrolladas: Colombia y promedio regional



## ▶ 3. Las recomendaciones

- Es importante que se sancione adecuada y sistemáticamente el incumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas (entre ellas, la presentación de informes superficiales).
- Se recomienda establecer límites al número de rectificaciones que los partidos y candidatos pueden efectuar sobre los informes presentados al Consejo Nacional Electoral, que –en la actualidad– son devueltos varias veces a los responsables para la inclusión de correcciones.

- Se recomienda que las autoridades electorales aumenten los programas de capacitación de partidos sobre los requerimientos de la rendición de cuentas, así como que desarrollen mecanismos para incentivarlos a cumplir con sus obligaciones en esta materia.
- Se sugiere la modificación de los calendarios establecidos para la revisión de los informes. En particular, ampliar el tiempo que dispone el Fondo de Campañas para realizar su evaluación.
- Se recomienda expedir oportunamente la reglamentación sobre rendición de cuentas en las elecciones legislativas, para que los partidos y candidatos cuenten con tiempo suficiente como para comprenderla y adoptar los procedimientos necesarios para cumplirla.
- Se recomienda que se extiendan los cambios legales que hubo para las elecciones presidenciales, a las elecciones de Congreso, especialmente en lo relacionado con el establecimiento de topes a las donaciones de particulares a las campañas y el veto a donaciones de empresas privadas.
- Se sugiere que la rendición de cuentas ante el Consejo Nacional Electoral y su correspondiente publicación se realicen en forma previa a los comicios. De ser así, la información rendida debería divulgarse tal y como fue entregada por los partidos y candidatos a las autoridades; en particular, los anexos que incluyen los reportes de los donantes de las campañas. Por el

contrario, la publicación de la rendición de cuentas posterior a los comicios debe realizarse una vez que haya sido auditada por el Consejo Nacional Electoral. De esta manera, el ciudadano contará con información sobre las donaciones que recibió su candidato/partido.

### Índice cuantitativo del proyecto Crinis Las diez dimensiones, en la ley y la práctica Colombia y promedio regional

