

La monetización de la política

Pregunta problema: ¿Contribuye el sistema de financiamiento político a la transparencia e inclusión en las contiendas electorales colombianas?

Por: **Fernanda Sánchez Jaramillo**, comunicadora social y periodista, magister en relaciones internacionales, técnica en trabajo social comunitario y estudiante de último año de derecho. **Ponencia presentada el 21 de octubre en la Universidad Santo Tomás (Bogotá).**

Los sistemas de financiamiento de las campañas políticas están directamente relacionados con el fortalecimiento y la legitimidad de los sistemas democráticos. No es fácil trazar su origen, pero existen algunos referentes.

En Estados Unidos la idea de pedir contribuciones para su campaña política fue desconocida para George Washington, primer presidente de ese país. En el siglo XVIII, y a comienzos del Siglo XIX, los candidatos eran ricos, se autofinanciaban y eran ellos quienes ofrecían regalos a potenciales votantes. George Washington, por ejemplo, ofreció *whiskey*, para incentivar a las personas a votar, algo que sería considerado ilegal hoy.

La recolección de fondos para las campañas políticas, como se conoce actualmente, inició con Andrew Jackson, en 1828, candidato a la presidencia de Estados Unidos.

Jackson no provenía de una familia adinerada ni prestigiosa y no tenía una gran formación académica. Sin embargo fue el primero en organizar una campaña electoral utilizando el poder de los medios y los movimientos de base para llegar a la Casa Blanca. La estrategia de Jackson consistió en otorgar posiciones políticas a quienes lo apoyaran y no en pedir dinero.

Pero fue en Francia donde la Ley 46-2151 de 1946 estableció por primera vez el reembolso de gastos de campaña para los candidatos a la Asamblea Nacional, que obtuvieran al menos 3% de los votos en su respectiva circunscripción.

Esta ley determinó además la entrega de una cantidad de papel a las listas de cada circunscripción, para propaganda electoral e imprimir boletines, circulares y afiches, una prerrogativa que corresponde ahora a la financiación pública indirecta.

En 1925 Estados Unidos dio a conocer el Acta de Prácticas Corruptas y en 1971 el Congreso aprobó el Acta de Campaña Electoral Federal primera legislación sobre este tema.

De acuerdo con ese sistema, parte de los impuestos de los contribuyentes eran destinados a la creación de un fondo común para financiar a los candidatos en

campañas presidenciales, en elecciones primarias, generales y las convenciones de los partidos.

A diferencia de Estados Unidos, en Europa los partidos y no los candidatos han sido el centro de la financiación; en Alemania con una financiación parcial; en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia contribuyen con recursos para las actividades permanentes de los partidos, en España e Italia, hasta 1993, el dinero público recibido era para el mantenimiento de los partidos y las campañas al igual que en Francia y Austria hasta el año 1988.

Heinrich Triepel, jurista y filósofo alemán, (como se citó en Ferreira, 1997) distinguió cuatro etapas históricas en las relaciones entre el Estado y los partidos políticos en Alemania, las cuales pueden aplicarse en Colombia.

En la primera, los partidos son rechazados por las normas legales y percibidos como facciones, con intereses particulares; durante la segunda, persiste la dicotomía entre Estado y sociedad, los partidos no son rechazados sino ignorados por la ley; en la tercera, los partidos son “legalizados” y, en la última etapa son incorporados en la Constitución, reconocidos como agentes con funciones de interés público. (Ferreira, 1997, p. 112)

Con el paso del tiempo se presentó en América Latina una crisis con respecto a la financiación de los partidos políticos.

La intervención del Estado en esta crisis haciéndose cargo de la financiación de los partidos, o al menos de una parte de la misma, podía ser comparada a la intervención estatal sobre aquellos aspectos de la estructura económica, que la iniciativa privada no ha sido capaz de sostener y que han tenido que pasar a ser financiados o parcialmente subvencionados por el Estado. (Castillo, 1985, p. 56)

En Colombia dado el carácter bipartidista, especialmente durante el Frente Nacional (1958-1978) no se contaba con un sistema de financiamiento; por el contrario, en ese periodo se fortalecieron las maquinarias políticas.

El *spoil system*, sistema de clientela y parentela, como lo denominan los italianos ha existido por años en Colombia. Cepeda (1998) afirma: “se agudiza durante el Frente Nacional debido a la creciente fragmentación de las diferentes fuerzas políticas y a ausencia del debate ideológico”.

Fue en ese contexto que se expidió el primer estatuto básico de los partidos políticos, la Ley 58 de 1985, el cual incluyó la financiación parcial de las campañas políticas; en un intento por contrarrestar el peso de ese clientelismo, que fue denunciado años atrás por políticos como Jorge Eliécer Gaitán y Alfonso López Michelsen.

El estatuto fue aprobado gracias a que los partidos Liberal, Conservador y el Nuevo Liberalismo vieron en este la posibilidad de garantizar la igualdad, de oportunidades, y la libertad entre los distintos sectores políticos.

Adicionalmente era una vía para alcanzar mayor transparencia, en cuanto al origen de los recursos, y contrarrestar la influencia del narcotráfico y otras fuentes ilícitas de dinero en las campañas.

Esta primera ley respondió a la necesidad de enfocarse en el sistema de financiamiento político directa y/o indirectamente ligado con la gobernabilidad¹, y con variables que dependen del sistema electoral tales como la integralidad institucional, la legitimidad y la facilidad para formar mayorías, las cuales afectan la gobernabilidad.

La integralidad institucional es el grado en que diversas fuerzas son representadas en las instituciones gubernamentales, pues si esta no existe se le impide a las fuerzas minoritarias tener influencia institucional.

La legitimidad es la percepción de la población sobre el sistema político, si este representa o no sus intereses y si quienes los dirigen tienen derecho a hacerlo. La credibilidad de los resultados electorales es clave para la aceptación del sistema (Sánchez, 2016).

De otro lado, la posibilidad de formar mayorías por parte del gobierno incide en la gobernabilidad porque si no cuenta con la mayoría parlamentaria, disminuye su posibilidad de desarrollar políticas gubernamentales.

Estudiar los sistemas de financiamiento político es importante porque como explica O.Key (como se citó en Mann y Corrado, 2014) los partidos políticos ofrecen opciones organizadas para los ciudadanos y contribuyen a que los elegidos tomen acciones colectivas y respondan apropiadamente a sus electores.

1. Financiamiento público, privado y mixto

Siendo los partidos políticos esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia resulta vital garantizar su sostenibilidad económica no solo durante los procesos electorales sino de manera permanente.

En ese sentido, Ohman (como se citó en Valles, 2018) señala que:

el financiamiento político desempeña un papel positivo en la democracia: favorece el fortalecimiento de los partidos políticos y los candidatos y ofrece la oportunidad de competir en condiciones más equitativas. De hecho, un financiamiento, ofrecido sin condiciones, es fundamental para el dinamismo

¹ Gobernabilidad: situación en que actores políticos, con capacidad para afectar la estabilidad del sistema, aceptan funcionar dentro de las reglas de la democracia y las instituciones están en condiciones reales de desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos.

general de un sistema democrático y electoral, lo cual resulta útil para que los ciudadanos crean (y confíen) en la política y en sus representantes. (Subrayado propio).

El financiamiento político, correctamente implementado, sirve como instrumento de inclusión política promoviendo la participación política de grupos históricamente sub-representados como las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes, entre otros.

En la actualidad, existen tres tipos de sistema de financiamiento político de campañas: público, privado y mixto.

En el público, el Estado financia el sostenimiento ordinario de los partidos y las campañas electorales utilizando para ello recursos del erario (directo) o facilitando a los partidos el acceso a los medios de comunicación (indirecto).

Entre las ventajas de este sistema se puede afirmar que contribuye a la independencia de los partidos políticos del dinero privado, la transparencia del origen de los recursos, busca la equidad en la competencia electoral y disminuye el uso de fuentes ilegales de financiación. Este sistema existe en países como Chile y Perú, con financiamiento público indirecto, y en Costa Rica donde es público directo. (Cruz, E. y Roll, D. 2010). P. 29.

En el sistema de financiamiento privado no hay recursos estatales. El dinero proviene de los particulares, personas naturales o jurídicas que hacen contribuciones a las campañas políticas. Este se concreta por medio de donaciones, aportes, cuotas de los afiliados a los partidos, créditos, y actividades, lícitas, del partido que generen utilidades económicas.

El beneficio es que los recursos privados obligan a los partidos a ser más eficientes en su utilización, pero la desventaja es ingreso de fuentes ilegales de financiación, de agentes económicos y sociales poderosos que influyen en la toma de decisiones e implementación de políticas (Cruz, E y Roll, D. 2010).

Por último, el sistema mixto está compuesto de recursos económicos de origen público y privado, pero los aportes privados tienen un tope establecido por el Estado y unas limitaciones en cuanto a quiénes pueden hacerlos. Por ejemplo, en muchos casos se prohíben contribuciones de sindicatos y de empresas extranjeras. Este sistema predomina en América Latina, en países como México² y Colombia porque permite un mayor apoyo con recursos públicos a los partidos durante las campañas electorales.

² En México esta financiación se utiliza para la realización de actividades de carácter permanente de los partidos, es decir, las que no tienen que ver propiamente con la obtención del voto ciudadano; los gastos de campaña en procesos electorales y la realización de actividades específicas tales como la investigación, la capacitación política y el liderazgo político de las mujeres.

1.1. Caracterización del sistema de financiamiento político colombiano

Como se mencionó antes, en Colombia, Ley 58 de 1985³ reconoció inicialmente solo la financiación indirecta por parte del Estado. Esta comprendía la aparición gratuita en espacios televisivos, en medios públicos, condiciones más favorables para acceder a la publicidad radial, una franquicia postal durante los 90 días previos a la elección y servicios de impresión estatal con tarifas uniformes para los partidos registrados.

De igual manera, permitía las contribuciones de personas naturales y jurídicas, en dinero y especie, pero exigía el registro de los libros de contabilidad de los partidos en la Corte electoral.

Seis años después, el Constituyente de 1991 elevó las normas sobre los partidos y sus sistemas de financiamiento a rango constitucional en los artículos 107-112. El artículo 109⁴ se ocupó del financiamiento político debido a su importancia para cumplir con el principio de equidad en la competencia electoral.

Durante los debates de la Asamblea Constituyente, personalidades como Álvaro Leyva estuvieron en contra del predominio de los ingresos privados por parte de los partidos ya que esto minaba su independencia en detrimento del interés general al que deben responder.

Por ello, la Asamblea Nacional Constituyente insistió en el financiamiento mixto. Contempló por primera vez, el financiamiento directo, parcial, de los partidos y de las campañas electorales y mantuvo el financiamiento indirecto establecido en 1985.

Tres años más tarde, 1994 marcó un punto de quiebre en la historia electoral colombiana tras el escándalo mediático del Proceso 8.000 que expuso ante la opinión pública el ingreso de dineros “calientes”, del narcotráfico, en la campaña Samper Presidente. El ex presidente, fue absuelto por la Cámara de Representantes, pero este hecho minó la confianza en el sistema electoral.

Fue en ese contexto que entró en vigencia, el 23 de marzo, en plena campaña electoral la Ley 130 de 1994. Con esta norma, Colombia consolidó su sistema de financiación de campañas electorales de carácter mixto, pública –directa e indirecta- y privada.

Con respecto al componente privado de este sistema, este proviene de ingresos propios de los candidatos, de personas naturales, jurídicas y de organizaciones

³ Antes de esta ley se presentó un proyecto de ley, 1974, Ley electoral, la cual previó la financiación, pero no superó el primer debate.

⁴ Este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Con este se pretendió la ampliación normativa del artículo 109, matriz constitucional del sistema de financiamiento de la política. Mantuvo el carácter mixto del sistema de financiamiento político y el acceso a los medios de comunicación públicos.

políticas a través de donaciones y aportes en dinero o especie; asimismo de créditos de personas jurídicas, personas naturales, entidades financieras u organizaciones políticas.

Los recursos públicos son aportados de manera directa a través de la reposición parcial⁵, y posterior de los gastos de campaña, y los anticipos, de manera previa, cuyos destinatarios son partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulan candidatos.

El artículo 13 de la Ley 130 dispuso la contribución estatal a las campañas electorales siempre y cuando los partidos reúnan ciertos requisitos: la votación exigida, respetar los topes de gastos establecidos, el registro de sus libros contables, seis meses antes de las elecciones, o a más tardar un mes antes; además de presentar un informe⁶ de ingresos y gastos de campaña con una

⁵ El Decreto 2207/03 estableció la reposición para las elecciones departamentales y municipales de la siguiente manera: **Artículo 5°.** *Valor del voto por reposición.* La financiación estatal de las campañas que adelanten partidos, movimientos políticos con personería jurídica y grupos significativos de ciudadanos, en lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, será de la siguiente manera:

- a) En el caso de las elecciones de las asambleas, se reconocerá por voto válido depositado a favor de la lista respectiva la suma de \$1.824 pesos;
- b) En el caso de las elecciones de concejos se reconocerá por voto válido depositado a favor de la lista respectiva la suma de \$1.102 pesos;
- c) En el caso de las elecciones de los gobernadores, se reconocerá por voto válido depositado a favor del candidato la suma de \$1.824 pesos;
- d) En el caso de las elecciones de alcaldes se reconocerá por voto depositado válido a favor del candidato la suma de \$1.102 pesos.

En ningún caso el valor total de la reposición podrá ser superior a las sumas máximas de dinero que se pueden invertir en las campañas electorales establecidas en el artículo séptimo de este decreto o a la suma realmente invertida y acreditada en los informes públicos de la contabilidad de las campañas.

Artículo 6°. *Porcentaje de votación para tener derecho a la financiación de las campañas.* En las elecciones para asambleas departamentales y concejos municipales y distritales tendrán derecho a obtener la financiación estatal las listas que superen el porcentaje equivalente al umbral determinado en el artículo 263 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003. Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, tendrán derecho a financiación aquellas listas que hayan obtenido curul. Para el caso de las elecciones a cargos uninominales, tendrán derecho a financiación el ganador y los candidatos que superen el 50% del total de votos válidos obtenidos por el ganador de dicha elección.

⁶ Publicidad de los informes: en un diario de amplia circulación nacional una vez que hayan sido revisados por el Consejo Nacional Electoral. Se entienden revisados cuando se expida la certificación sobre el cumplimiento de los requisitos.

relación de las donaciones y créditos, a más tardar un mes después de elecciones.

La presentación del informe está relacionada con la transparencia. El Decreto 1081 de 2015 señala que las organizaciones políticas deben publicar esta información en una sección denominada transparencia e información pública, este decreto desarrolla la Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

La ley 130 de 1994 estableció que, dentro del sistema mixto,⁷ el financiamiento público de las campañas sería para aquellos partidos con personería jurídica o con representación en el Congreso. Además intentó garantizar la inclusión de nuevas fuerzas políticas como el partido Alianza Democrática M-19 tras su desmovilización como grupo guerrillero. El artículo 12 definió el apoyo económico a los partidos y movimientos políticos⁸ a través de recursos públicos y las condiciones para su distribución.

1.1.1 Financiación directa

La destinación de recursos públicos para las campañas electorales se justifica porque las organizaciones políticas cumplen un rol crucial en la institucionalidad democrática. Por eso es necesario que el Estado destine recursos del presupuesto para asegurar su funcionamiento y proporcionar transparencia al sistema electoral.

La Corte Constitucional⁹ se refirió a la financiación pública en los siguientes términos: “La razón de ser de la ayuda financiera, busca neutralizar la dependencia y la servidumbre que las organizaciones políticas pueden adquirir respecto de centros privados de poder que les prodigan su apoyo económico”. (C.C. C-089/94).

Según Galindo (Citado en Londoño, 2018) el financiamiento directo es esencial porque el proceso electoral es un instrumento a través del cual el Estado garantiza que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes.

La Ley 130 de 1994 creó el Fondo Nacional de Partidos y Campañas electorales, artículo 38, como un sistema especial de cuentas, adscrito al Consejo Nacional Electoral (CNE), encargado de su administración, y teniendo como ordenador del gasto al Registrador Nacional del Estado Civil.

⁷ Algunas sentencias de la Corte Constitucional que han estudiado el sistema de financiamiento político son la C-089/94, C-1153/05 y la C-490/11.

⁸ Los requisitos exigidos para obtener dinero estatal: personería jurídica o mantener representación en el Congreso, estar inscritos en el CNE, registrar el libro de ingresos y egresos ante la organización electoral, acreditar sistema de asesoría interna, ante el asesor del fondo nacional de financiación de partidos y campañas políticas tengan su domicilio en Bogotá.

⁹ Esta sentencia realizó un control abstracto de constitucionalidad, específicamente, al sistema de financiamiento político de carácter mixto.

Este fondo financia a los partidos y movimientos políticos, con personería jurídica, los cuales reciben dinero por cada ciudadano en el censo electoral nacional y tienen derecho a la reposición de gastos de campaña por un número determinado de votos. El CNE está encargado de la financiación indirecta, en especie, a través de publicidad en los medios de comunicación estatales y una franquicia postal. (Pizarro, E.1997).

Posteriormente, la Ley 1475 de 2011, artículo 17, estableció los criterios de distribución de los recursos del fondo: 25% repartidos de manera equitativa entre los partidos y el 75% restantes según su desempeño electoral; de este 75%, 40% representación parlamentaria y 25% representación territorial y 10% como incentivo por incluir jóvenes y mujeres en sus listas. (Pero buena parte de las especificidades sobre financiación política están contenidas en la Ley 996 de 2005).

El artículo 18 de la Ley 1475 de 2011 precisó que la destinación de la financiación pública a los partidos políticos es para el funcionamiento de sus estructuras, en todos los niveles, los centros de investigación y capacitación, la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas, asistencia a sus bancadas, cursos de formación electoral, divulgación de programas y propuestas así como el ejercicio de la democracia interna a través de sus consultas.

Entre el año 2004 y el 2016 el monto de los recursos del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas para el funcionamiento de los partidos pasó de \$19.787.419.507, para 72 organizaciones políticas, a \$35.139.744.766, para 13. (Londoño, 2018).

Cuando se trata de candidatos independientes, respaldados por movimientos sin personería jurídica, los recursos son entregados al candidato (a), o a la persona natural o jurídica, que designe, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales. Por su parte, las coaliciones deben informar con antelación cómo distribuirán el dinero de la reposición, de lo contrario no la obtendrán. (Sánchez, C. 2016) P. 75-77.

La financiación pública directa está diseñada para aplicarse en las distintas etapas que hacen parte del proceso electoral: la pre-electoral, desde la convocatoria a elecciones, el establecimiento del calendario oficial y la cual termina el día antes de la votación; la electoral, el día de las elecciones y la post electoral desde el día siguiente de la votación hasta cuando se conocen los resultados.

Durante la etapa pre-electoral, la financiación política pública directa funciona a través de los anticipos, artículo 22 de la Ley 1475 de 2011, figura que permite a los partidos, movimientos y grupos significativos solicitar al CNE, justificándolo, hasta el 80%.

El monto del anticipo es calculado teniendo en cuenta el valor de la financiación de la campaña anterior para el mismo cargo y el Índice de Precios al Consumidor (IPC); si el partido no participó en las elecciones pasadas, lo estiman teniendo en cuenta el menor valor de reposición para ese cargo.

No obstante, Londoño (2018) asegura que el papel de los anticipos no juega un papel determinante en las elecciones de gobernadores, alcaldes, concejales mientras que sí lo hace en las presidenciales debido a que requieren más dinero y el gasto en las campañas es superior.

Para comprobarlo, estableció que en las elecciones territoriales de 2011, los anticipos estatales fueron del 2% y los recursos privados representaron el 89% mientras que en el año 2015, el anticipo estatal correspondió al 0,2% y los recursos privados al 89%. (Londoño, 2018).

A diferencia de los anticipos, la reposición de votos, contemplada en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011, consiste en recibir una suma de dinero equivalente a la multiplicación del número de votos válidos obtenidos por una cantidad previamente fijada como valor a reconocer por cada voto.

Esta se hace mediante cifras variables, por voto válido depositado por las listas o candidatos inscritos, según el caso, que hayan alcanzado el número de votos o el umbral establecido en la Ley.

Para las elecciones unipersonales, gobernador, alcalde, es necesario obtener 4% de votos válidos; en las elecciones para corporaciones públicas la reposición es otorgada cuando la lista obtiene el 50% o más del umbral requerido.

El valor de la reposición por voto válido es aumentado por el CNE teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. El CNE y el Ministerio de Hacienda deben realizar el estudio correspondiente para establecerlo.

Este año el CNE mediante la Resolución 0259 de 2019¹⁰ fijó los valores para la reposición de gastos por voto válido para gobernaciones, alcaldías municipales y distritales, asambleas y concejos municipales y distritales.

| Tipo de campaña | Monto 2018 | Incremento | 2019 |
|---------------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| Gobernación y asamblea | \$3.550 | \$112 | \$3.642 |

¹⁰ Esta resolución explica que el CNE se reunió con el Ministerio de Hacienda y con el apoyo del DANE produjeron un documento denominado Estudio Base para la actualización de los costos reales de campañas electorales y el director del DANE certificó los costos del Índice de Costos de Campañas Electorales ICCE. En un documento del 31 de enero de 2014 presentó otro documento, propuestas de costos para las campañas de gobernación y Alcaldía, Asamblea y Concejo, realizado a partir de la información contenida en cuentas claras, un aplicativo especial para ello.

| | | | |
|--------------------|---------|------|---------|
| Alcaldía y concejo | \$2.127 | \$68 | \$2.195 |
|--------------------|---------|------|---------|

Fuente: Estudio sobre financiamiento político en Colombia.

Este mecanismo de financiamiento público¹¹ previsto en la etapa post-electoral ha sido ajustado de manera incremental. Londoño (2018) afirma: “no se han realizado estudios reales sobre los costos de las campañas, incumpliendo lo establecido en la legislación en el artículo 21 de la Ley 1475 de 2011”.

Evolución de la reposición por voto

| Tipo de campaña | 2007 | 2011 | 2015 | 2019 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Gobernación y asamblea | \$2.245 | \$2.689 | \$3.012 | \$3.642 |
| Alcaldía y concejo | \$1.356 | \$1.624 | \$1.815 | \$2.195 |

Fuente: Estudio sobre financiamiento político en Colombia.

Al igual que los anticipos, la reposición no tiene tanto impacto en las elecciones territoriales porque se entregan posteriormente y no ayudan al desarrollo de la campaña; por eso, se recurre al financiamiento privado, dinero de familiares y recursos propios.

1.1.2. Financiación indirecta:

Por su parte, la financiación indirecta establece como principio el acceso gratuito de los partidos con personería jurídica a los medios de comunicación públicos, radio y televisión, para la permanente divulgación política¹² y 30 días antes de las elecciones presidenciales; así como tarifas especiales de correo durante los seis meses anteriores a las elecciones, impresos hasta de 50 gramos, y un número de envíos fijados por el gobierno (De la Calle, H. 1998).

El artículo 111 de la Constitución Política es el fundamento normativo para la financiación indirecta a través de subsidios para el acceso a los medios de comunicación¹³:

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella

¹¹ La norma señala que no habrá reposición cuando: la lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

¹² **Divulgación política:** realizada por partidos y movimientos, con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones y expresar posición con respecto a asuntos de interés general, en cualquier tiempo. **Propaganda política:** propaganda electoral con el propósito explícito de obtener respaldo electoral, durante los tres meses anteriores a las elecciones.

¹³ La Ley 996 de 2005, ley estatutaria, fue revisada por la Corte Constitucional antes de su sanción C-1153/05.

establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios. (C.P.)

La Ley 130 de 1994 delimitó la distribución de espacios en los medios, de manera equitativa y señaló que el CNE, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión, elegiría el número y la duración de los espacios de televisión¹⁴.

Por su parte, la Ley 1475 de 2011, artículo 36, precisó el marco normativo para la propaganda y el acceso gratuito a la radio y la televisión públicas teniendo en cuenta reglas como otorgar igual número de espacios, duración variable de los mismos según el tipo de elección, el sorteo de franjas y horarios e indicando que los costos de producción serán asumidos por las campañas políticas, entre otras reglas.

2. Fortalezas y debilidades del sistema colombiano

La relación entre dinero y política, en general, pero especialmente durante los procesos electorales tienen una influencia en la calidad de la democracia y la representación. (Muñoz, 2015).

Para empezar se establecerán las fortalezas del sistema colombiano. La primera es que a diferencia de otros países de América Latina existe una institucionalidad electoral y un fondo para el financiamiento de las campañas

Adicionalmente, el sistema de financiamiento colombiano fue constitucionalizado, lo cual simboliza el reconocimiento a la importancia de este para el fortalecimiento de la democracia.

Otro factor positivo es la contribución del Estado al funcionamiento de los partidos, para la realización de sus actividades permanentes, de sus consultas y las campañas electorales.

La existencia de fuentes de acceso a la información para revisar las cuentas presentadas por las diferentes campañas y sus informes es algo con lo que otros países de América Latina no cuentan.

De igual forma, el sistema colombiano ha permitido el acceso a los procesos electorales de partidos conformados por ex miembros de grupos armados, como la Alianza Democrática M-19 en el pasado y al Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en la actualidad.

Así mismo, otro aspecto destacable es la existencia de controles para revisar las cuentas presentadas por los partidos y los movimientos políticos e intentar verificar el cumplimiento de los topes de los gastos de campaña con el fin de mitigar el impacto de la corrupción y el ingreso de dineros¹⁵ prohibidos.

¹⁴ Resoluciones 0020 y 0021 de 2011.

¹⁵ En América Latina, la mayoría de los países obligan a los partidos políticos a publicar sus ingresos [...] Sin

Lamentablemente, las debilidades parecen abrumadoras. En primer lugar se cuestiona la dependencia predominante, por parte de los partidos políticos, movimientos y candidatos, del financiamiento privado en sus campañas.

Esto demuestra que la financiación política pública hoy no es tan significativa y mucho menos en las contiendas electorales territoriales donde los partidos políticos y candidatos disponen de menos dinero.

Adicionalmente, pese a las bondades de la destinación de recursos públicos en las campañas electorales, como mayor transparencia del origen de los recursos, el Estado es percibido como incapaz de realizar una distribución equitativa de estos en el proceso electoral. ¿Por qué? La reposición, por ejemplo, está fundamentada en el número de votos válidos obtenidos y no en la promoción efectiva de las minorías a las cuales debería llegar este beneficio.

Alfonso Castillo quien fue candidato al Concejo de Bogotá considera que este sistema no cumple con el propósito que busca la normatividad y es inequitativo. (Comunicación personal, septiembre 26 de 2019).

Por lo tanto, los aportes estatales siguen siendo una barrera para la entrada de los partidos más pequeños en las contiendas electorales porque no tienen el dinero suficiente para llevar a cabo una campaña como lo hacen los más grandes.

Esta situación evidencia que el marco legal para el financiamiento público, directo e indirecto, de las campañas políticas está diseñado para favorecer a los partidos más poderosos que tradicionalmente han dominado los procesos electorales y han ocupado más veces cargos de elección popular unipersonales y plurales.

El reto que enfrenta el sistema colombiano consiste en regular equitativamente la financiación política en medio de un bloque de partidos dominantes que refuerza su preponderancia con estos recursos públicos mientras los pequeños e independientes siguen en desventaja. (OAS, 2005).

El sistema actual, con base en el número de votos, no tiene en cuenta tampoco las peculiaridades de los procesos electorales regionales donde la población está más dispersa y existe una cultura clientelista arraigada.

En lo local no hay controles rigurosos. Una investigación llevada a cabo en el municipio santandereano La Belleza corroboró que los ciudadanos contribuyen con su dinero, aunque sean donaciones pequeñas, a fortalecer la política

embargo, la uniformidad de este requisito contrasta con el escaso conocimiento del origen real de los fondos y la ausencia de debate sobre esto. En la práctica también se incumple con la obligación de divulgación debido al acceso limitado a la información pública en algunos países. La inexistencia de fuentes nacionales de información relativas a los ingresos y gastos de las campañas dificulta la realización de un análisis comparativo completo [...] La falta de transparencia aumenta la probabilidad de impunidad o la infiltración de fondos ilícitos y mina la credibilidad pública de los partidos políticos. (OAS, 2005).

clientelista. (Roll, D. 2010).

Esto ocurre debido a que el intercambio de favores es reconocido allí pues ya no se vota por convicciones, como en el pasado, si no que hay oferta y demanda de votos a cambio de empleos y otras prebendas. (Roll, D. 2010).

Infortunadamente, el anonimato de los aportes impide rastrearlos y pareciera que el Proceso 8.000, 1994, no llevó a una reducción del clientelismo el cual se ha robustecido como lo confirmó el escándalo de la Parapolítica en los años 2002-2003.

El financiamiento privado sigue imperando en los municipios donde quienes aportan más dinero obtienen privilegios sociales e influyen políticas y quienes no entregan dinero, pero dan su voto son “pagados” con empleos, de preferencia en el sector público.

El proceso electoral ha sido mercantilizado y el voto, dependiendo del estatus del elector, se convierte en moneda de intercambio por contratos, empleos, tejas, ladrillos, un negocio jurídico para principiantes y expertos clientelistas.

Pero aunque se caiga en la tentación de pensar que el predominio de dineros privados en las campañas afecta el margen de maniobra y de satisfacción del interés general y no de los particulares que aportaron dinero, países como Estados Unidos y Canadá han analizado este problema.

Las Cortes Supremas de estos dos países han fallado en opuestos sentidos acerca del aumento o la reducción de los topes para los aportes privados en las campañas políticas. En **McCutcheon vs. Federal Election Commission** (2014) estableció límites a las contribuciones individuales a los candidatos a cargos federales, a los partidos políticos y comités políticos. En Canadá existen límites para las contribuciones y los gastos. En contraste con Estados Unidos, la Suprema Corte de Canadá determinó en **Libman vs. Quebec** (1997) y **Harper vs. Canada** (2004) que las restricciones podrían ser implementadas no solo para prevenir la influencia de los donantes en las decisiones gubernamentales, sino también para evitar que los miembros más ricos de la sociedad puedan ejercer una desproporcionada influencia en la elección y dominar el debate político. Mientras la Suprema Corte de Estados Unidos hace énfasis en la libertad individual; la Suprema Corte de Canadá concluye que el gobierno puede, legítimamente, intervenir para preservar la equidad y la justicia en el proceso de elección electoral

De otro lado, resulta indispensable hacer un control efectivo de los gastos de campaña porque es muy difícil definir políticas públicas con base en datos irreales porque no se reportan apropiadamente en los formatos requeridos por el CNE.

La campaña al Congreso del año 2014 fue la más costosa de la historia, según una investigación preliminar desarrollada por el PNUD y no tiene nada que ver con la información suministrada en el aplicativo de cuentas claras del CNE y superó

los topes legales establecidos. (Espinosa, 2015).

3. Recomendaciones para garantizar la inclusión y la transparencia

Frente a este panorama, que no es exclusivo de Colombia, surgen algunas recomendaciones para intentar renovar el desprestigiado sistema de financiamiento y su impacto en los procesos electorales.

Se pregunta Muñoz (2015): “¿Cómo podemos considerar íntegra una elección si los aportes privados¹⁶ son preponderantes y en algunos casos fuente exclusiva de financiamiento?”

La solución es la consolidación de un sistema de financiamiento equitativo. Muñoz (2015) afirma: “Un sistema equitativo de campañas es aquel que establece controles para nivelar la cancha entre aquellos en el poder y que participan en una elección y aquellos que no tienen eso jugando a su favor”.

Adicionalmente es aconsejable que los procesos electorales utilicen como herramienta un sistema de financiamiento equitativo que garantice un piso mínimo de equidad para que los votantes, los candidatos y los partidos ejerzan su derecho a elegir y ser elegidos. (Muñoz, 2015).

Entre tanto, Pizarro (1997) considera que: “la financiación política debería ser un incentivo positivo para la creación de organizaciones políticas más serias con listas más representativas y la formación de coaliciones de minorías dispersas”.

En Bolivia, por ejemplo, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 2003, en su artículo 28 se refiere a la financiación de estas agrupaciones y, posteriormente, la Ley 3153 de 2005, artículo 6, dictó las disposiciones para financiar sus programas de educación ciudadana y los gastos de propaganda electoral a través de los medios masivos.

De acuerdo con esta norma, en ese país el financiamiento privado para los partidos solo puede provenir de donaciones de afiliados y simpatizantes y autofinanciamiento a través de actividades lícitas según la Ley 1983 de 1999 y las agrupaciones ciudadanas e indígenas tienen prohibido obtener dinero de empresas nacionales y extranjeras (art. 51 de la Ley 1983 de 1999).

Una importante lección podría aprenderse de Burundi (África) donde existe un foro de diálogo permanente entre los partidos políticos, donde discuten asuntos cruciales como el financiamiento.

El foro contribuye a mantener viva la democracia en ese país y a los partidos políticos, y es convocado especialmente en la época electoral. Esto es indispensable puesto que otra crítica al sistema colombiana es el escaso

¹⁶. <https://www.britannica.com/topic/campaign-finance>

involucramiento ciudadano en asuntos de transparencia, excepto claro algunas ONG.

De igual forma, es crucial superar el funcionamiento del sistema que favorece a los partidos tradicionales porque está fundamentado en la proporción del número de votos válidos obtenidos sin tener en cuenta enfoques territoriales y otros aspectos que podrían permitir re-diseñarlo teniendo en cuenta otros elementos.

De otro lado, Alfonso Castillo, ex candidato de la UP, considera que la financiación debería ser solamente estatal, en igualdad de condiciones para todos y, en contraprestación, los partidos so pena, de incurrir en una penalización, comprometerse a superar el umbral del 2%.

En su concepto, los topes actuales en la financiación privada hace que la gente no tenga la posibilidad de obtener esos recursos y es fácilmente susceptible de recibir dinero no justificable legalmente. (Comunicación personal, septiembre 26 de 2019).

En cuanto a esta propuesta de Castillo, vale la pena señalar que en países como Argentina la Ley 26215 de 2007 estableció que los partidos deben tener personería jurídica y al menos un número de sufragios equivalente al 1%, en el último padrón electoral en la última elección de diputados nacionales para acceder a la financiación pública directa (Roll, D. 2010).

Por su parte, Carlos Alfonso Velásquez, coronel ® quien intentó ser candidato presidencial en dos oportunidades, 2014 y 2018, considera que la financiación debería ser 100% pública, pero en especie, es decir, indirecta.

Y propone que: una vez inscrito el candidato (a) o la lista debería tener derecho a que su programa, de máximo dos páginas, le llegara (vía e-mail oficial y/o en papel) a todos los(as) ciudadanos del censo electoral. Cada candidato y/o lista deberían tener derecho a X cantidad de cuñas en TV y radio (regional o nacional) en horarios rotativos hasta que todas hayan sido presentadas, al menos dos veces, en los distintos horarios.

“El dinero para lo anterior provendría del Estado y se podría obtener disminuyendo el valor por voto para la reposición. Esta será solo para los gastos de campaña debidamente sustentados, sin porcentaje para los partidos que avalan pues estos ya tienen otros medios de financiación”. (Comunicación personal 23 de septiembre de 2019).

Entre tanto, la Conferencia Africana (2015) reunida en Tanzania recomienda: “Cuando se trata de distribuir los fondos, el uso de una fórmula que combine igualdad y equidad es el único camino para prevenir que el financiamiento público sea monopolizado por los partidos dominantes o los más grandes”. (Subrayado propio).

Así mismo, sugiere que si el criterio para asignar los recursos públicos a las campañas es el número de votos o escaños obtenidos este debería ser lo suficientemente bajo para que nuevos partidos puedan emerger y suficientemente alto para evitar el oportunismo.

En Ecuador, por ejemplo, el artículo 57 de la Ley 196 de 2000 determinó que solo pueden acceder a la financiación pública aquellos partidos que hayan recibido al menos el 0.04 de los votos válidos en las elecciones pluripersonales nacionales. (D, Roll. P. 217).

Sin embargo, los expertos africanos y los doctrinantes consultados insisten en que el número de votos no debería ser el factor exclusivo para la financiación puesto que no estimula una mayor participación de grupos históricamente invisibilizados en las instituciones, elegidas a través del voto popular, entre ellos, las mujeres, los jóvenes, los grupos étnicos afro e indígenas, personas en situación de discapacidad y la comunidad Lgtbi, por mencionar algunos.

Por eso, resulta indispensable encontrar un punto medio entre el desempeño electoral y la promoción de la diversidad, especialmente, porque hoy en día son excluidos de los procesos electorales los partidos políticos que no están en el parlamento o el congreso.

La Conferencia Africana sostiene: “Debería entonces pensarse que la financiación pública no debería estar limitada a partidos con representación nacional, sino que deben tener en cuenta los partidos locales y regionales para garantizar efectivamente la pluralidad y diversidad electoral e institucional”.

Otro aspecto a mejorar es la fiscalización de los recursos otorgados. Por ejemplo, Terraza (2017), en el XII Encuentro Técnico y VII Foro Tecnológico, celebrado en Barcelona, propuso que en los próximos años podrían implementarse procesos de fiscalización estatal de *blockchain*.

De igual manera, Benítez (2017) considera que el *blockchain* sirve como herramienta para incrementar la confianza de la sociedad en las instituciones, sobre todo en materia de auditoría pública.

Esta tecnología podría aprovecharse en la informática y la contabilidad que llevan a cabo el CNE para fiscalizar el uso de los recursos en los procesos electorales para contribuir a la transparencia de los mismos. Además, revisar la forma como se realizan esos controles para determinar más rigurosamente cómo, quiénes, cuando y qué.

Con respecto al CNE, hay quienes proponen que los magistrados sean elegidos por concurso de mérito o por votación popular mientras que otros como Espinosa (2015) consideran la posibilidad de eliminar el CNE y crear una registraduría independiente que lleve a cabo sus funciones de regulación y escrutinio.

Otra sugerencia es que la financiación sea 100% pública. Sin embargo, esta

iniciativa no tiene muchos adeptos debido a que los partidos son considerados tan corruptos que no merecen recibir más de los escasos recursos públicos, puesto que los ciudadanos no estarían dispuestos a reducir el gasto en otros rubros considerados prioritarios.

En Colombia esta actitud por parte de la ciudadanía nace de la negativa percepción sobre los partidos y el sistema electoral debido al clientelismo que ha sido constante en la democracia colombiana y en casos recientes como el de Aída Merlano.

Finalmente, otros expertos como Cepeda Ulloa han propuesto desde la década de los 90 acortar los periodos de campañas electorales para reducir los gastos extravagantes que hoy caracterizan estos procesos democráticos.

5. Conclusiones

Esta breve investigación evidencia que pese a la importancia del sistema de financiamiento político para la legitimidad de la institucionalidad de cualquier país democrático, este sigue teniendo fallas.

Si bien el sistema de financiamiento colombiano tiene algunas fortalezas como su constitucionalización, la existencia de un fondo para el financiamiento y la implementación de un sistema de rendición de cuentas, cuentas claras, reportadas por los partidos tras el proceso electoral, este sigue siendo incapaz de recoger datos reales sobre los gastos de las campañas.

El propósito para el que fue creado el sistema de financiamiento mixto, público y privado, en Colombia no ha resuelto problemas como la falta de transparencia ni de inclusión para los partidos minoritarios.

Por esta razón ni los escándalos del Proceso 8.000 ni la Parapolítica han hecho desistir a candidatos y electores de sus prácticas clientelistas que han mercantilizado el proceso electoral y convertido el voto en una moneda de cambio por favores políticos de distinta índole.

Los candidatos independientes siguen adoleciendo de la falta de oportunidades que se diagnosticó en la política colombiana desde los años 80 y 90; de igual forma, la financiación privada predomina en este sistema en el cual es imposible rastrear cada aporte.

Si bien la financiación pública, parcial o total, de la política contribuye a la transparencia la privada favorece la ilegalidad y clandestinidad del origen de los recursos.

Así mismo, pese a la relevancia de la financiación pública para alcanzar la transparencia electoral, baluarte de una verdadera democracia, es muy difícil –casi improbable- convencer a la población de destinar más recursos del presupuesto para esta puesto que los partidos políticos son percibidos como corruptos e

interesados por beneficios particulares y no en el interés general, que en teoría es la razón de su existencia.

Surge entonces la posibilidad de acortar el periodo de elecciones y establecer un sistema equitativo que tenga en cuenta las diferencias entre las fuerzas políticas en contienda para no seguir favoreciendo a los partidos tradicionales y, en cambio, ayudar a los que históricamente han sido excluidos para que obtengan una representación institucional.

Para hacer esto se plantean, entre otras medidas posibles, reducir el porcentaje de votos a obtener para recibir la financiación, ofrecer una financiación total pública, pero indirecta, en especie, a través del apoyo de la propaganda política para divulgar sus propuestas.

Se sugiere rediseñar el sistema para que tenga en cuenta las diferencias en los entes territoriales para su financiación y así se perfeccione la democracia; además, el control a los recursos otorgados y determinar si el CNE debe continuar siendo el órgano principal del sistema electoral, debe ser reformado o definitivamente suprimido y reemplazado por otra institución independiente.

Así mismo se sugiere más educación ciudadana para que el voto ni tampoco los avales políticos que son vendidos sean mercantilizados y el proceso electoral tenga el impacto positivo esperado como instrumento avivador de la democracia.

Finalmente, es fundamental entender que como lo planteó el maestro Cepeda Ulloa (1997): “la financiación estatal devuelve la política a los ciudadanos porque le pone fin al secuestro de la vida política por parte de los poderosos donantes o de las organizaciones criminales”.

Referencias

Libros impresos

Castillo, P. (1985) La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Madrid: Editorial Siglo XXI.

Cepeda, F. (1997). Financiación de campañas políticas. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A.

De la Calle, H. (1998). La financiación de la política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de derechos humanos. Castillo, P. y Zovatto, D. (Ed.) Centro de asesoría de la promoción electoral.

Ferreira, D. (1997). Financiamiento de los partidos políticos. Bogotá, Colombia. Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos sobre el Desarrollo Latinoamericano: Konrad Adenauer- Stiftung.

Londoño, J. (2018). Estudio sobre financiamiento político en Colombia. Bogotá, Colombia: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales y Centro de Análisis y Asuntos Públicos. (CAAP).

Pizarro, E. (1997). El financiamiento de las campañas electorales en Colombia. Argentina: CIEDLA.

Roll, D. (Ed.) (2010). ¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina" (UNIJUS).

Ruiz, A. (2011). A propósito de la tragedia de los bienes comunes, insumo para el debate entre conservación, sobrepoblación y desarrollo sostenible. En Mesa, G. (Ed.), *Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho*. P.139. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales "Gerardo Molina" (UNIJUS).

Sánchez, C. (2016). Derecho electoral colombiano. Bogotá, Colombia: Legis.

Artículos en línea

Benítez, E. (2017). *Blockchain*, auditoría pública y confianza: un triángulo no equilátero. Recuperado de <http://www.sindicatura.cat>

Espinosa, R. (2015). Apuntes para una reforma a la financiación electoral en Colombia. Netherlands, Institute for multiparty democracy, PNUD, OEA. Recuperado de <https://www.undp.org>

Mann, T y Corrado, A. (2014). *Party Polarization and Campaign Finance*. Center for effective public management at Brookings. P.6. Recuperado de <https://www.brookings.edu>

Muñoz, B. (2015) Equity in Campaign financing in Latin America and its implications for electoral competitiveness. A look at the electios in central america 2010-2014. Revista Colombiana Internacional 85. P. 64. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/scielo.php>.

Pizarro, E. (2002). La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales. The Helen Kellog Institute for international studies. Working paper No. 292-January, 2002. P. 17. Recuperado de <https://kelllog.nd.edu/files>

Terraza, L. (2017). La fiscalización en 2050. OCEX y Sindicatura de Cataluña. Recuperado de <http://www.sindicatura.cat/es/web/encuentros/comunicaciones/grup5>

Valles, G. (2018) El financiamiento público de los partidos políticos en México: tópicos controversiales y propuesta de alternativa tecnológica para su fiscalización. Universidad de la Sabana. Revista Fundamentación Jurídica, Vol. 27, núm. 2. P. 289. Recuperado de <https://www.scielo.org>

Informes en línea

OAS (2205). Griner, S. y Zovatto, (Ed.) *from grassroots to the airwaves paying for political parties campaigns in the Caribbean*. Interamerican forum on political parties. Recuperado de <https://www.oas.org/sap/docs/publications/grassroots.pdf>

Netherlands institute for multidisciplinary democracy. (2012). Magolowondo, A., Falguera, E. y Matsimbe, Z. (Ed.). *Regulating political party financing some insights from the praxis*. Tanzania (África). Recuperado de <https://www.idea.int>

IDEA (2015) Ohman, M. "Introducción al financiamiento político", en Elin Falguera *et al.* (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales*, Estocolmo, Internacional y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <https://www.idea.int>

Normatividad

Constitución Política de 1991

Ley 58 de 1985

Ley 130 de 1994

Ley 996 de 2005

Ley 2475 de 2011

Ley 1712 de 2014

Decreto 1081 de 2015

Normatividad internacional

Loi n° 46-2151 du 5 octobre 1946 relative à l'élection des membres de l'Assemblée national. Recuperado de www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000693370&categorieLien=id

Ley 26215 de 2007 (Argentina).

Ley 1983 de 1999 (Bolivia).

Ley 3153 de 2005 (Bolivia).

Ley 196 de 2000 (Ecuador).

Jurisprudencia colombiana

C-089/94.

C-1153/05.

C-490/11.

Jurisprudencia internacional

McCutcheon vs. Federal Election Commission (2014) (Estados Unidos).

Libman vs. Quebec (1997) (Canadá).

Harper vs. Canada (2004). (Canadá). *Campaign finance*. Recuperados de <https://www.britannica.com/topic/campaign-finance>