

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS COLOMBIA

Humberto de la Calle

I. INTRODUCCIÓN

Para comprender de mejor modo el tema materia de este trabajo, es preciso examinar brevemente los contornos principales del régimen político colombiano y sus sistemas electoral y de partidos.

En materia electoral, Colombia tiene un sistema mayoritario a dos vueltas para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. Todo el territorio nacional (incluido el voto en el extranjero) conforma una sola circunscripción para la elección de Presidente, cuya reelección está prohibida de manera absoluta. Los gobernadores departamentales y los alcaldes municipales se eligen por voto simplemente mayoritario a una vuelta y no son reelegibles para el periodo siguiente.

De igual manera, hay circunscripción única nacional para la elección del Senado (Cámara Alta), compuesto por 102 miembros (dos de ellos elegidos en circunscripción especial indígena). La Cámara de Representantes (Cámara Baja) se elige en circunscripciones territoriales que corresponden a los departamentos que conforman la división política del país (32) y al Distrito Capital de Bogotá, a razón de dos representantes por cada una de ellas y uno más por cada 250.000 habitantes o fracción mayor de 125 mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. Existe una circunscripción especial para minorías étnicas, políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Hasta el reciente Acto Legislativo Número 1 de 2003, por el cual se adoptó la llamada Reforma Política, las candidaturas se presentaban mediante listas cerradas y bloqueadas. No era posible combinar ni alterar el orden de la lista. A partir de esa Reforma, se establece el llamado “voto preferente opcional”, según el cual cada partido es libre de continuar presentando listas cerradas y bloqueadas o poner en práctica el voto preferente para que la lista sea ordenada en función del número de votos preferentes obtenidos por los distintos candidatos. Para la asignación de escaños se utilizaba el cuociente electoral (sistema Hare de cuociente racional) complementado por el subsistema de mayores residuos, pero igualmente, a partir de la mencionada reforma, se ha implantado el sistema de cifra repartidora (D’Hont). Las innovaciones no han entrado a operar aún, naturalmente. Más allá de la ley, sin embargo, en la práctica se había venido refinando un sistema destinado a lograr la mejor “economía” de votos, de tal manera que la casi totalidad de miembros eran elegidos por residuo, lo que ha dado como resultado que muy pocas listas elijan más de un candidato. Esta operación afectó seriamente el funcionamiento de los partidos. Paralela a ella, hay una tendencia a la dispersión (la cual podría modificarse cuando opere la reforma aludida), al debilitamiento de las jerarquías y a la pérdida de contenidos ideológicos. La institucionalidad de los partidos es cada vez más precaria. El lenguaje corriente ha avalado

la expresión “microempresa electoral” para aludir a un sistema en el que cada uno de los elegidos es jefe de sí mismo, hace campaña en solitario y poco obedece orientaciones de la dirección de su partido. Esto había permitido implantar en la práctica un sistema de elección unipersonal. A este resultado contribuyó que el sistema de postulación era libérrimo: dentro o fuera de los partidos, y dentro de ellos, una práctica no prohibida que permitía a cada partido avalar oficialmente una multiplicidad de candidaturas para el mismo puesto, permisión ahora derogada por la reforma que exige listas únicas¹. Ya veremos más adelante cómo el método de financiamiento de partidos y campañas contribuyó a acentuar esta tendencia.

En cuanto al régimen político, debe decirse que el predominio de los partidos conservador y liberal, que se mantuvo de manera casi invariable a partir del nacimiento de la República después del grito de independencia de 1810, ha venido desapareciendo, en parte por la presencia de fuerzas nuevas, aunque todavía francamente minoritarias, pero sobre todo por la propia fragmentación y dispersión de los partidos. Hay también, de manera un poco informe, una multiplicidad de movimientos coyunturales que se expresan a través de formaciones cívicas o comunitarias, lo cual es particularmente cierto en el terreno local.

Los partidos han perdido su jerarquización. Los congresistas actúan en un marco bastante fragmentado. La discusión ideológica prácticamente ha desaparecido. Los niveles de abstención son altos y hay un fuerte descrédito de la llamada “clase política”.

La financiación de las campañas se hace a título de reposición parcial de gastos efectuados la cual, como se dijo, llega a un elenco de protagonistas disímil, amplio y muchas veces carente de formalización mínima.

Por otro lado, es bastante claro que las normas e instituciones encargadas de brindar transparencia a la financiación pública y privada han sido insuficientes. Además del impacto del clientelismo, hay evidencias de incursión notable del narcotráfico y del dinero de la corrupción en la política. Se duda de la veracidad de los informes sobre origen y destino de los dineros. La capacidad institucional del Consejo Nacional Electoral (CNE) es bastante limitada. Las normas son violadas con facilidad, la impunidad es la regla y el interés de la sociedad civil en la materia es escaso aunque creciente.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

Descripción

Se presenta enseguida una descripción general de las normas que regulan la materia en Colombia.

¹ La ley 796 de 21 de Enero de 2003, por medio de la cual se convoca un referendo reformativo de la Constitución, el cual deberá tener lugar el 25 de Octubre de 2003, prevé, en cambio, la existencia de listas múltiples con umbral y cifra repartidora. Hay una gran incertidumbre en el momento sobre el modelo que resulte al final de estas modificaciones.

La legislación colombiana ha establecido un sistema mixto de financiamiento, en parte público y en parte de origen privado. Respecto del primero, se ha previsto tanto la financiación por parte del Estado de las actividades permanentes de los partidos, como de las campañas y, a partir del Acto Legislativo de Reforma Política, de las consultas internas. El financiamiento público de las campañas se realiza de manera directa mediante la reposición parcial y posterior de los gastos de las mismas y de manera indirecta mediante el otorgamiento de facilidades y garantías de diversa índole.

La financiación privada está sometida a controles, límites, publicidad y régimen de sanciones.

Financiamiento Público Directo

Financiación de actividades ordinarias de los partidos

Para tal efecto se creó el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, el cual se alimenta anualmente con partidas directas del Presupuesto Nacional las cuales se calculan multiplicando una suma determinada anualmente por el número de ciudadanos inscritos en el censo o padrón electoral. También recibe el producto de las multas que se deriven de la aplicación de la ley de partidos.

Para la presente vigencia del 2003, la cuantía de la partida destinada al financiamiento ordinario de los partidos y movimientos asciende a Col \$12.220.828.646 (US \$ 4.360.000 aproximadamente).²

Son beneficiarios de dichas sumas los partidos y movimientos con personería jurídica o con representación en el Congreso, aún si carecen de aquella. Mediante Resolución³, el Consejo Nacional Electoral fijó requisitos adicionales para ser acreedor a este tipo de financiación:

- Inscribir ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de sus dirigentes o de quienes integren sus órganos de gobierno o administración;
- Designar un veedor interno;
- Acreditar una auditoria interna;
- Registrar los libros de ingreso y egresos;
- Presentar los informes de ingresos y egresos anuales antes del 31 de enero de cada año, con la relación de donaciones y créditos; y

² La ley 130 de 1994 que contiene el estatuto básico de los partidos creó el mencionado Fondo y le asignó una suma inicial equivalente a Col \$ 150 (quince centavos de dólar a la sazón) por cada ciudadano inscrito en el censo electoral nacional (artículo 12). Así mismo, previó en su artículo 40 que dicha suma sería reajustada de acuerdo con el índice de precios al consumidor. La Resolución 3971 del 15 de mayo de 2002 del Consejo Nacional Electoral, fijó la cuantía en Col \$ 7325.258.920 para ese año. En el 2003, la Resolución 1493 del 11 de marzo, proferida por el mismo organismo, la fijó en Col \$12.220.828.646.

³ Número 99 de 17 de Junio de 1997.

- Presentar la relación de ingresos y gastos de la campaña electoral, cuando corresponda, dentro del mes siguiente a la finalización del debate electoral.

Los criterios para la distribución de dicha suma son los siguientes:

Un 10% se divide por iguales partes entre todos los partidos y movimientos políticos con derecho a financiación.

El 50% se distribuye en proporción al número de escaños obtenidos en la última elección de Congreso o de Asambleas Departamentales, según el caso.

Estas dos sumas son de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos o movimientos.

El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos. Anualmente el Consejo Nacional Electoral reglamentará la forma de distribución de este porcentaje de manera que consulte el número de votos obtenidos en la última elección de representantes a la Cámara.

El 10% restante no tiene asignación específica.⁴

Financiación de campañas

Como se dijo, en Colombia hay un esquema de financiación mixta (público-privado) con reposición parcial y posterior de los gastos de las campañas. De igual modo, ya se reseñó que son destinatarios de dicha financiación los partidos políticos, así como los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos.

La entrega de los valores correspondientes puede hacerse a través de los partidos o movimientos, o de sus organizaciones adscritas (tales como fundaciones constituidas para tal fin). También se hace a los grupos o movimientos sociales salvo que se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, en cuyo evento el aporte le será entregado al candidato o a la persona, natural o jurídica, que éste señale.

⁴ Los vacíos que deja el texto son producto de la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos apartes. El texto original presentado por el Gobierno era más claro y, también, más intervencionista en la vida interna de los partidos, utilizado al efecto la financiación como estímulo para una mayor descentralización, presencia de las minorías e igualdad de la mujer. La Corte Constitucional en Sentencia C-089/94 eliminó parte del articulado en cumplimiento de la prohibición impuesta al legislador por la Constitución de inmiscuirse en la vida interna de los partidos. Aunque la Corte reconoce que los elementos eliminados son positivos, señala que la Sentencia es resultado de la aplicación del criterio constitucional mencionado el cual, por cierto, ha sido objeto de críticas. El Acto Legislativo No. 1 de 2003, afortunadamente eliminó la mencionada prohibición y, en cambio, dispuso que las prácticas internas de los partidos deben sujetarse a principios democráticos.

La ley fijó inicialmente (en 1994) el valor de reposición por voto⁵ y estableció un mecanismo de corrección monetaria para reajustar el valor anualmente en función del índice de precios al consumidor.⁶

Existe un umbral que es necesario superar para tener derecho a la financiación estatal. En elecciones uninominales (Presidente, Gobernadores y Alcaldes) se requiere obtener, a lo menos, el 5% del valor de los votos válidos emitidos. En cuanto a la elección por listas (Senado, Cámara, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales) hay que obtener por lo menos un tercio de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escaño con el menor de los residuos.

Mediante Resolución⁷, el Consejo Nacional Electoral estableció algunos requisitos adicionales:

- No haber sobrepasado la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral para los gastos de la campaña electoral;
- Haber registrado los libros de ingresos y gastos de la campaña; y
- Haber presentado bajo juramento el informe de egresos y gastos de la campaña con la relación de donaciones, a más tardar un mes después del correspondiente debate electoral.

Corresponde a los estatutos establecer de qué manera se reparte el valor de la reposición entre los varios candidatos o entre los candidatos y el partido o movimiento. En cuanto a las coaliciones, sus integrantes deben señalar con antelación la forma de distribución de los aportes estatales, so pena de perder el derecho a ellos si no lo hacen.

Financiamiento Público Indirecto

Espacios gratuitos en radio y televisión

Se establece como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

⁵ Col US \$ 400 para Presidente (primera vuelta) y Congreso y Col \$ 200 para la segunda vuelta presidencial.

⁶ El último valor actualizado por voto es como sigue:

TIPO DE ELECCIÓN	VALOR POR VOTO	NORMA
Presidente (1ª vuelta)	Col \$ 1.250 (US \$ 0.44)	Resolución 259 del 23 de Enero de 2002
Presidente (2ª vuelta)	Col \$ 625 (US \$ 0.22)	Ibidem
Congreso	Col \$ 1.250 (US \$ 0.44)	Ibidem
Gobernadores	Col \$ 1.824 (US \$ 0.63)	Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003
Diputados	Col \$ 1.824(US \$ 0.63)	Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003
Alcaldes	Col \$ 1.102(US \$ 0.38)	Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003
Concejales municipales	Col \$ 1.102 (US \$ 0.38)	Decreto 2207 de 5 de agosto de 2003

⁷ Número 99 de 17 de junio de 1997.

En desarrollo de este principio, se distingue entre *divulgación política* y *propaganda electoral*. La primera es aquella que realizan los partidos y movimientos con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés nacional. Este tipo de divulgación no está dirigida a obtener apoyo electoral de manera directa.

La divulgación política podrá difundirse en cualquier tiempo.

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos y candidatos, y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

La propaganda electoral, así definida, sólo puede difundirse durante los tres meses anteriores a las elecciones.

Se examinan enseguida las diversas formas como los partidos, movimientos y candidatos tienen acceso a los medios de comunicación, tanto para divulgación como para propaganda gratuita o pagada.

En el caso de los medios de comunicación social del Estado,⁸ esto es, la televisión y la Radiodifusora Nacional de Colombia (operada por el Estado), los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, tiene acceso gratuito de la siguiente manera:

En forma permanente, mediante la transmisión de programas institucionales de divulgación política.⁹

Dentro de los treinta días anteriores a la elección presidencial para que los candidatos expongan sus tesis y programas.¹⁰

En caso de segunda vuelta, se conceden nuevos espacios a los dos candidatos enfrentados. De igual modo, por petición conjunta de ellos, tendrán derecho a celebrar dos debates de sesenta minutos cada uno.

Nótese que en este caso -candidatos presidenciales- también tienen acceso aquellos inscritos por partidos o movimientos sin personería jurídica, por movimientos sociales o por grupos significativos de ciudadanos.¹¹

⁸ La televisión es de propiedad estatal pero en cuanto a su explotación coexisten dos canales operados por el Estado a través de concesiones por franjas, dos canales operados por particulares, un canal público operado directamente por el Estado y varios canales regionales y canales locales con o sin ánimo de lucro. Las regulaciones sobre espacios políticos se aplican a todos los canales.

⁹ La última distribución de tales espacios se hizo mediante Resolución 566 del 5 de Febrero de 2003.

¹⁰ La última adjudicación de tales espacios se hizo mediante Resolución 3170 del 3 de abril de 2002 para la televisión y Resolución 3171 de la misma fecha para la Radiodifusora Nacional de Colombia. Las dificultades de orden público movieron a la Comisión Nacional de Televisión a adicionar tales espacios, mediante repartición adicional hecha por Resolución 3172 de la misma fecha.

¹¹ Se requiere la firma de 50.000 ciudadanos, a lo menos, para inscribir un candidato presidencial independiente lo mismo que la suscripción de una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral.

En cuanto a la elección de Congreso, durante los treinta días anteriores a la elección, los partidos y movimientos con personería jurídica podrán disponer de espacios gratuitos para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos. El Consejo Nacional Electoral – CNE- los distribuye y reglamenta de tal manera que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

La distribución del 60% de los espacios de carácter permanente destinados a la divulgación institucional (numeral 1 del artículo 25 de la ley 130 de 1994) se hace en función de la representación en la Cámara de Representantes. Aunque la ley no lo dice, el 40% deberá ser repartido en forma igualitaria. En efecto, ese ha sido el criterio aplicado por el Consejo Electoral.¹²

La ley no señaló el criterio para la distribución de los espacios destinados a propaganda electoral a favor de los candidatos a Congreso (numeral 3 del artículo 25 de la ley 130 de 1994) pero el CNE ha suplido ese vacío y ha ordenado una repartición igualitaria entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.¹³

Franquicia postal

Los partidos y movimientos con personería gozan de franquicia postal durante los seis meses anteriores a cualquiera elección popular, la cual permite enviar por los correos nacionales impresos hasta de 50 gramos cada uno. El número de envíos será fijado por el gobierno en cada caso.¹⁴

Financiamiento privado y restricción de donaciones

Con seis meses de antelación a cada elección, el CNE fija el tope máximo de inversión en cada campaña, sea que ella provenga del propio peculio del candidato, de sus familiares o de contribuciones privadas.¹⁵ Para señalar ese monto, se toma en consideración el censo de votantes, los costos de las campañas y el valor del aporte oficial.

¹² La Resolución 566 del 5 de febrero de 2003 distribuye el 40% en forma igualitaria y el 60% en función de la representación obtenida en la Cámara de Representantes.

¹³ Resolución 258 del 23 de enero de 2002.

¹⁴ El Acto Legislativo 1 de 2003 de Reforma Política aprobado hace pocos días ordenó aumentar la financiación así: La financiación permanente, multiplicando por 2.7 la financiación del 2003. La de campañas, multiplicando por 3 el valor de la financiación de 1999 a 2002, traído a valor presente del 2003. A partir del AL 1 de 2003, la franquicia se incluye en el valor de la reposición que fue ajustado para incluir estos gastos y los de transporte.

¹⁵ Ese tope ha ido en ascenso. Para la elección presidencial de 1994 fue de Col \$ 2.000 millones (equivalentes a la sazón a US \$ 2 millones) para cada vuelta electoral. Para la de Congreso, Col \$100 millones (US \$ 100.000) (Resoluciones 68 de 1993, 109 y 178 de 1994). Para las elecciones de 2002, se fijó la suma de Col 14.000 millones (US \$ 6 millones) para la primera vuelta presidencial y Col \$ 7.000 millones (US \$ 3 millones) millones para la segunda (Resolución 670 del 14 de noviembre de 2001). Para Senado y Cámara, Col \$ 390 millones (US \$ 170.000) (Resolución 460 del 10 de septiembre de 2001).

El CNE reglamentó el concepto de inversión en campaña, a efecto de aclarar dudas y definir algunas hipótesis.¹⁶ Se incluyen como inversiones privadas para la campaña, las hechas por el candidato o su partido o movimiento con sobrantes de la reposición oficial de elecciones anteriores, los pagos hechos por terceras personas, las donaciones, contribuciones de los miembros de partidos o movimientos, el rendimiento de las inversiones, los rendimientos de actos públicos, venta de folletos o publicaciones, etc., el valor comercial de las ayudas en especie, los créditos y todos los gastos que carezcan de soporte fiscal los cuales se presumen realizados con recursos propios.

El candidato que exceda los topes no podrá recibir los aportes oficiales, sin perjuicio de las multas a que haya lugar. El reciente Acto Legislativo de Reforma Política (No.1/2003), además, castiga al infractor con la pérdida de la investidura o del cargo.¹⁷

III. EFECTOS DE LOS REGÍMENES DE FINANCIACIÓN

Financiación, transparencia y equidad

Hecho el recuento de las normas, es necesario hacer un análisis de la realidad. Se verá que ésta, en muchos de los aspectos tratados, dista mucho de la arquitectura legal.

La implantación de un sistema de financiación estatal de partidos y campañas ha generado mayores condiciones de equidad para el ejercicio de la participación política. Es evidente que no sólo han surgido fuerzas políticas nuevas sino que, en el interior de los propios partidos, fracciones o matices que plantean una propuesta renovadora han podido sobrevivir, su voz no ha sido ahogada de plano como ocurrió antes. Ciertamente es que la financiación pública no es la única causa. También han jugado en beneficio de esta apertura otros elementos normativos en relación con el sistema de partidos así como un clima sociológico predispuesto a buscar, promover y alentar nuevas formas de expresión. Pero lo cierto es que, de modo concomitante con otras causas, el sistema de financiación estatal ha creado al menos unas bases mínimas de equidad. Esta circunstancia ha permitido una apertura considerable. Hay nuevos protagonistas en la política y el esquema promueve ese resultado, probablemente a título de reacción contra el dominio del bipartidismo tradicional cuya apoteosis se implantó bajo el llamado Frente Nacional, caracterizado por la paridad obligatoria en todos los cargos públicos, que debían ser repartidos entonces de manera exclusiva y excluyente entre miembros de los partidos liberal y conservador, así como la llamada “alternación” en virtud de la cual el Presidente de la República debía pertenecer alternativamente en una secuencia inmodificable a uno y otro partido tradicional.¹⁸

¹⁶ Resolución 670 ya mencionada.

¹⁷ Mediante Ley 796 del 21 de Enero de 2003 se convocó un referendo reformativo de la Constitución que tendrá lugar el 25 de octubre de 2003, que ya fue revisado por la Corte Constitucional. La norma allí prevista es más severa porque impone el mismo castigo no sólo por exceder los topes sino, en general, por violación de las normas sobre financiación de campañas.

¹⁸ La justificación para un régimen tan particular se fundamentó en la necesidad de mitigar el impacto de la violencia política, que enfrentó a liberales y conservadores con un saldo de víctimas considerable.

Pero el efecto negativo es que, sin duda, un sistema de financiación que beneficia a destinatarios múltiples y hasta informales, ha contribuido en proporción importante al proceso de fragmentación extrema.

La laxitud y las imperfecciones de las regulaciones a la financiación privada, continúan albergando factores que constituyen significativos obstáculos a la puesta en vigor de un esquema caracterizado por la plenitud de la equidad y la competencia justa.

Por otra parte, es común que unos mismos donantes hagan aportes a varias campañas. Los informes oficiales¹⁹ presentados por las campañas presidenciales del 2002 muestran que dos grandes grupos económicos contribuyeron a las tres campañas más grandes. El “Grupo Santodomingo” donó exactamente la misma suma a Álvaro Uribe (elegido presidente) y Horacio Serpa (segundo en votos): Col \$ 502 millones (US \$300.000) y Col \$ 100 millones (US \$40.000) a Noemí Sanín, tercera en votación. El “Grupo Antioqueño”, aportó sumas casi iguales a las dos primeras campañas: Col \$ 477 y 453 millones (US \$190.000 y \$180.000) respectivamente y Col \$ 290 millones a la señora Sanín. Por su parte, los otros dos grupos económicos que, conjuntamente con los dos anteriores, integran el cuarteto más sólido de la economía colombiana hicieron aportes al ganador Álvaro Uribe: El “Grupo Luis Carlos Sarmiento” dio Col \$ 400 millones (US \$160.000) y El “Grupo Ardila Lule” Col \$255 millones (US \$100.000). Una Fundación perteneciente a otro importante grupo empresarial donó Col \$ 413 millones (US\$165.000) a Álvaro Uribe y Col \$ 51 millones (US \$20.400) a Noemí Sanín.

Contrasta lo anterior con la campaña de Luis Eduardo Garzón, de la izquierda, que costó Col \$1187 millones (US \$480.000) y recibió una sola donación en dinero de una Fundación además de Col \$370 millones de miembros del movimiento (US\$ 148.000) y Col \$ 634 millones (US \$250.000) en especie.

En segundo lugar, la financiación basada en pequeñas sumas aportadas por muchos seguidores es casi inexistente. Casi siempre los donantes son empresarios de algún tamaño. El 25% de los gastos reportados en la campaña de Álvaro Uribe (sobre un total de Col \$13.800 millones o US \$5.5 millones) corresponde a donaciones de Col \$100 millones o más (US \$40.000), provenientes de empresas de tamaño grande. En el caso de Horacio Serpa, ese porcentaje asciende al 11% (sobre un total de Col \$11.450 millones reportados, esto es, US \$4.5 millones). Y para Noemí Sanín, la cifra se sitúa en el 15%²⁰ sobre un total de gastos reportados de Col \$ 4.052 millones (US \$1.600.000).

En tercer lugar, los destinatarios de los aportes privados sólo son, en general, los candidatos exitosos. Los candidatos Uribe y Serpa se llevaron el 82% del total aportado.

¹⁹ Fuente: Consejo Nacional Electoral.

²⁰ Excluyendo Col \$183 millones producto de reposición estatal de una elección anterior.

El control a la irrupción de dineros negros no es eficaz. Aunque las elecciones presidenciales de 2002 han sido reputadamente limpias y ceñidas a la ley, no puede decirse lo mismo de las elecciones para Congreso. En este caso hubo interferencia de los dineros de la corrupción, del narcotráfico y del lavado de activos de distinta fuente. También hubo una seria presión sobre el elector en zonas de fuerte presencia de la guerrilla y las autodefensas. El peso del clientelismo tiene altísima significación, sobre todo allí donde el voto libre, conocido como “voto de opinión” es escaso.

Consecuencias sobre el régimen de partidos y el régimen político en general

El efecto de los elementos negativos descritos sobre los resultados electorales, particularmente en la elección de cuerpos colegiados en ciertas zonas, es muy fuerte.

Ya se dijo que el rango inmoderadamente amplio de beneficiarios de la financiación estatal y el alto grado de informalidad de éstos (organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos, aún sin personería jurídica y candidatos independientes y solitarios) ha contribuido a reforzar el proceso de preocupante disgregación de los partidos. No es la única causa. Hay también factores de sociología política así como aquellos que se desprenden de la deformación en la utilización del anterior sistema de repartición de escaños.

Los efectos de la proliferación de lo que se ha conocido como la “Microempresa Política” van más allá del sistema electoral y de partidos. Cada barón electoral coloca en sus relaciones con el Ejecutivo los intereses de su clientela como el norte de su tarea en el Congreso. El Ejecutivo a su vez, logra una posición dominante en el Congreso fomentando ese tipo de relación. En vez de una negociación política con los partidos, hay un *quid pro quo* que incide en la toma de decisiones. El ambiente no podría ser más favorable al florecimiento de la corrupción²¹.

La confianza de la opinión respecto del Congreso ha llegado a sus mínimos históricos, a lo cual ha contribuido el que, en el pasado, no pocas veces se evidenció el interés del narcotráfico en la expedición de leyes que le favorecían, circunstancia que sólo pudo ser evitada por la denuncia oportuna de algunos congresistas y de los medios de comunicación.

A esto se suma la evidencia de que el cumplimiento de las normas que regulan la financiación de los partidos y campañas es deficiente y que los órganos encargados de la vigilancia carecen de la eficacia debida.

²¹ El gobierno actual tiene como uno de sus postulados eliminar ese contubernio. Muchos creen que ha tenido éxito.

Aumento de costos

Todos los analistas afirman que los costos de las campañas han ido en aumento.²² El punto de quiebre fue la campaña de 1994 cuando se dieron dos fenómenos concomitantes por vez primera: la segunda vuelta electoral y la utilización de avisos pagados en la televisión. Estas nuevas exigencias de dinero, cuyo efecto no fue tal vez oportunamente medido por las campañas, dada la falta de experiencia anterior, creó una sed de dinero que utilizaron los carteles de la droga para infiltrar la actividad política.

No obstante, dineros de actividades ilícitas habían penetrado en las campañas de Congreso desde mucho antes. Y si bien esta circunstancia no se ha repetido en las campañas presidenciales, se sabe que su efecto sobre otro tipo de elecciones permanece, a lo cual se agrega, recientemente, en algunas zonas del país, la influencia de los actores ilegales del conflicto armado interno, no solo ya por la vía de la intimidación, sino igualmente mediante la incorporación de dinero a las campañas.

El inveterado aporte del clientelismo es inocultable en las elecciones no presidenciales. Hay una labor de intermediación *de facto* entre la población y los servicios estatales. Este es un claro instrumento de consecución de votos. Los dineros públicos, pues, juegan su papel, no tanto porque mediante desviación vayan de manera directa en auxilio de las campañas, sino mediante el mecanismo descrito.

Cuantificación del financiamiento

En general, sobre todo después de la experiencia de 1994, las campañas presidenciales cumplen las reglas de financiación y respetan los toques impuestos por el órgano electoral, que para las elecciones pasadas (2002) fueron de Col \$ 14.000 millones (US \$ 5.6 millones) para la primera vuelta y Col \$ 7.000 millones para la segunda vuelta (US \$ 2.8 millones) la cual, no obstante, no tuvo lugar.

En tales condiciones, la inversión global en la pasada campaña electoral por parte de partidos y movimientos pudo haber ascendido a Col \$ 65.000 millones (US\$ 23.5 millones)²³ de los cuales se repuso por parte del Estado aproximadamente el 50%.

²² Arturo Sarabia, autor del libro *Las Reformas Políticas en Colombia*, Editorial Norma. Bogotá, 2003, afirma lo siguiente: “Variadas circunstancias han encarecido las últimas campañas en Colombia. El recrudecimiento de la violencia, que ha obligado a los candidatos a incurrir en mayores gastos en rubros como escoltas, helicópteros o propaganda por televisión; la circunscripción nacional para el senado, que ha ampliado la cobertura de los desplazamientos que deben hacer los candidatos; la separación de las elecciones y el aumento del número de éstas -ahora se eligen alcaldes y gobernadores, se adelantan consultas internas, existe doble vuelta presidencial-, que multiplica los gastos; y la creciente dispersión de listas a las distintas corporaciones, que al confundir al elector obliga al candidato a hacer un mayor esfuerzo publicitario”. (Respuesta al autor, no publicada)

²³ Por su parte, la organización electoral gastó Col \$ 60.000 millones (US \$ 21.5 millones) en la elección presidencial de 2002 y Col \$ 80.000 millones (US \$ 28 millones) en la de Congreso.

Como ya se dijo, en la pasada campaña Álvaro Uribe gastó Col \$ 13.800 millones (US \$ 5.5 millones), Horacio Serpa, Col \$ 11.450 millones (US \$ 4.5 millones) y Noemí Sanín Col \$ 4.052 millones (US \$ 1.600.000).

Tabla 1. Costo de las campañas de los tres candidatos mayoritarios para las elecciones a la presidencia de 2002

CANDIDATO	COSTO DE LA CAMPAÑA
Álvaro Uribe Vélez	Col \$ 13.800 millones (US \$ 5.5 millones)
Horacio Serpa Uribe	Col \$ 11.450 millones (US \$ 4.5 millones)
Noemí Sanín	Col \$ 4.052 millones (US \$ 1.6 millones)

En cuanto a la elección presidencial de 1998, las cifras más importantes son éstas:

Según reporte del CNE el gasto total a cargo de las campañas ascendió a Col \$ 31.876 millones (US \$ 23.5 millones). El valor de la reposición por parte del Estado fue de Col \$ 13.477 millones (US \$ 9.9 millones). La Organización Electoral destinó para atender los gastos de los comicios la suma de Col \$ 59.351 millones (US \$ 43.6 millones). En consecuencia la inversión total para el Estado ascendió a Col \$ 72.828 millones (US \$ 53.5 millones). El valor de la Reposición estatal equivalió al 42% del gasto a cargo de los candidatos.

Ahora bien, si dividimos el gasto estatal total por el número de votos efectivos, 10.628.623 votos (primera vuelta), el “costo” de cada voto fue de Col \$ 6853 (US \$ 5, 00).

Como se observa, el costo de la campaña del 2002 a cargo de las campañas fue inferior al de 1998. En esta ocasión, hubo mayor pugna y, también, fue necesaria la segunda vuelta lo que explica en parte la diferencia.

En 2002, el valor de la Reposición con fondos oficiales fue de Col \$ 14.062 millones (US \$ 6.2 millones). Si a esto se suma el costo para la Organización Electoral que ascendió a Col \$ 60.000 millones (US \$ 26.5) tenemos una inversión total para el Estado de Col \$ 74.062 millones (US \$ 32.7).

Si dividimos el gasto estatal total por el número de votos efectivos, 11.249.734 votos (primera y única vuelta), el “costo” de cada voto fue de Col \$ 6583 (US \$ 2.90).

El problema de la elección de Congreso es más complejo. En primer lugar, las costumbres políticas varían mucho de una región a otra. Donde el voto es más independiente, como es el caso de las grandes ciudades, los candidatos son más celosos en el cumplimiento de las normas, dado que su prestigio depende de la valoración que de ellos haga la opinión pública. En las regiones apartadas el peso de la maquinaria es mucho mayor y la

sensibilidad respecto de estos temas es menor. Hay un alto grado de permisividad. Esto implica también modificaciones en el origen y destino de los recursos. En el primer caso, voto de opinión, el origen privilegia las donaciones provenientes de empresas formales, de modo que hay prácticas contables sanas y mayor transparencia. Así mismo, el dinero se emplea en propaganda y otras actividades menos personalizadas. Por el contrario, en las pequeñas poblaciones y zonas rurales, es menos claro el origen de los recursos. En muchas ocasiones, los reportes al CNE señalan un alto porcentaje de ingresos propios, difícilmente controlables. En cuanto a los gastos, predominan los relacionados con transporte y actividades de fomento el día mismo de las elecciones, lo cual encubre en algunos lugares la compra directa de votos.

El tope para Senado y Cámara ascendió a Col \$ 390 millones (US \$ 156.000). Según las cifras reportadas oficialmente, los gastos se sujetaron a ese tope. Algunas de las cifras informadas, a título de ejemplo, son:

Tabla 2. Costos de campaña reportados por algunos candidatos al Senado de la República

CANDIDATO	COSTO REPORTADO
Luis Alfredo Ramos	349 millones
Germán Vargas	370 millones
Antonio Navarro	382 millones
Samuel Moreno	279 millones
Guillermo Gaviria Zapata	279 millones
Carlos Espinosa	279 millones

No obstante, en ciertas regiones se sostiene que algunas campañas pudieron haber costado Col \$ 800 ó 1.000 millones^{24 25}.

Como consecuencia de lo anterior, si se fija un promedio de costo por congresistas de Col \$ 500 millones, el monto global invertido por partidos y movimientos en las pasadas elecciones de Congreso pudo ascender a Col \$ 133.500 millones (US \$ 47 millones) de los cuales el Estado pudo haber repuesto un 10%.

Se trata de percepciones cuya confirmación es difícil. Hay un alto grado de informalidad que, como se ha afirmado, rebasa la capacidad de los órganos encargados de la vigilancia.

²⁴ Arturo Saravia estima que en la Costa Atlántica la última campaña de Senado costó COL \$ 1.000 millones (US \$ 400.000) y Col \$ 3.000 millones (US \$ 1.200.000) la de la Alcaldía de Barranquilla.

²⁵ El Senador Rafael Pardo opina que en las elecciones de Congreso se cumplen solo los topes en publicidad en medios nacionales pues ellos deben reportar lo recibido de cada candidato. Lo demás como afiches, propaganda callejera, etc. no tienen controles en la práctica. Muchos congresistas reportan que los recursos provienen de recursos propios. Esto es incontrolable.

Un aspecto importante es el costo de la publicidad. El CNE solicitó informes sobre tarifas vigentes en radio y televisión para avisos pagados para la campaña del 2002. Algunas cifras, circunscritas a Caracol y RCN, las dos mayores cadenas privadas de radio y televisión, según las respuestas dadas, serían éstas:

En Caracol, un aviso de 30 segundos en el noticiero de la mañana en FM para Bogotá fue cotizado en Col \$ 192.000 (US \$ 68). En AM para Bogotá, Col \$ 384.000 (US \$ 137). Si la cobertura se extiende a 32 ciudades, el valor es de Col \$ 756.000 (US \$ 270).

En RCN, un aviso equivalente, para AM Bogotá fue cotizado en Col \$ 215.000 (US \$ 76).²⁶

En cuanto a la televisión, un aviso de 30 segundos en el noticiero de las 7 p.m. en un día de semana fue cotizado así:

RCN	Col \$ 10.730.000 (US \$ 3800)
Caracol	Col \$ 12.000.000 (US \$ 4200)

En general, existe la idea de que estas tarifas son aproximadas porque sobre ellas opera una serie compleja de descuentos.

Importancia del tema en el país

Ha aumentado el nivel de interés de ciertas organizaciones no gubernamentales en la materia. Especialmente, dirigen ellas sus esfuerzos al examen de la tarea de los legisladores, su hoja de vida, el grado de cumplimiento de sus promesas de campaña y, solo de manera tangencial, sus fuentes de financiación. La sensibilidad de la opinión pública es baja, aunque alcanza ciertos niveles importantes en la época de la campaña. La información sobre el origen y destino de los fondos es pública, pero pasa casi desapercibida.

IV. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Aplicabilidad de la legislación sobre acceso a los medios

El campo de aplicación de las normas en materia de medios de comunicación se reduce a brindar acceso a los partidos y movimientos, particularmente a través de espacios gratuitos, velar por las condiciones de igualdad en la recepción de propaganda electoral por parte de los medios de comunicación, prohibir la propaganda electoral por fuera de la época de campaña, establecer tarifas especiales para la radio y la televisión, respecto de los medios electromagnéticos, garantizar el equilibrio informativo y la imparcialidad. Con excepción de este último punto, la normatividad se cumple adecuadamente.²⁷

²⁶ La ley exige un descuento del 50% para campañas.

²⁷ El Senador Rafael Pardo sostiene que ello es válido en el nivel nacional, pero que algunas emisoras y periódicos locales pueden discriminar a ciertos candidatos que no son de sus afectos.

También debe tenerse en cuenta la vigilancia sobre la divulgación de encuestas de opinión política y electoral y la reglamentación de los medios de publicidad exterior visual.

Pero muchos de los problemas están por fuera del marco normativo. En efecto, las deficiencias preponderantes estriban en la falta de equidad en la información, sobre todo en los noticieros y programas de opinión y el alto costo de la publicidad, particularmente los avisos pagados en televisión.

Tal como se dijo en cuanto a la financiación, la dispersión de partidos, movimientos y candidaturas es un dato esencial para el análisis, el cual se repite en este campo. La distribución infinitesimal de espacios gratuitos, cuya duración es insignificante, no sólo hace que el mensaje se difumine, sino que el espectador hace caso omiso de la abigarrada publicidad.

Hasta 1994²⁸, la publicidad pagada en televisión estaba prohibida. Sólo era permitida en los otros medios, según lo dispuesto por la Ley 58 de 1985. En televisión había solamente espacios gratuitos. Ya se dijo que esta innovación aumentó sustancialmente los costos. También afectó negativamente la relativa equidad preexistente, puesto que sólo los candidatos con amplia financiación pueden llevar un mensaje hasta su punto de saturación en la televisión. Muchos analistas sostienen que es necesario implantar un sistema exclusivo de franjas gratuitas en televisión, dado que los costos de este medio son particularmente altos²⁹.

Por otra parte, respecto de los llamados espacios de opinión (*free press*), las principales cadenas de radio y de televisión pertenecen a su vez a grandes grupos económicos con intereses en el sector financiero, productivo, etc. En tales condiciones, es claro que candidatos que impliquen algún tipo de amenaza para el *statu quo* reciben menor cubrimiento que los candidatos pro sistema. Aunque sutil, el conflicto con la libertad de expresión y la equidad en la contienda política es claro.

No existen disposiciones para limitar la propaganda del gobierno en períodos de campaña electoral pero, por otra parte, no se ha visto hasta ahora que este hecho haya sido

²⁸ Ley 130 de 1994.

²⁹ Algunos creen que a través de avisos pagados se logra una mayor libertad de expresión. La Senadora Claudia Blum opina lo siguiente: “La publicidad en medios no se debe eliminar por ninguna razón, hace parte de la libertad de información que debe regir en un sistema democrático, existe en muchas naciones del mundo y es una vía de divulgación bastante eficaz que tienen las campañas para dar a conocer sus propuestas en el mundo de hoy. En especial en países como el nuestro, donde la posibilidad de realizar campañas de opinión y de divulgación de propuestas es la única competencia que ha surgido frente a un sistema tradicional que ha operado con base en favores personales y en relaciones directas de clientela, en las que una elección puede estar asegurada siempre que se cuente con una maquinaria electoral burocrática al servicio de una candidatura. En televisión sólo existe en el país publicidad política pagada para elecciones presidenciales, y creo que se justifica, porque se trata del medio masivo de mayor penetración popular, y es importante que en esta elección nacional el mayor número de colombianos pueda conocer las propuestas de los candidatos.” (Opinión dada al autor, no publicada)

significativo o que ejerza un influjo negativo en la libertad del elector. No ha habido denuncias en la historia reciente sobre abusos en esta materia.

Hay casos concretos de conflictos de interés entre los principales donantes, los medios de su propiedad y los partidos una vez en el gobierno. No obstante, pareciera que de algún tiempo para acá esta circunstancia se ha atenuado

El sistema de franjas gratuitas en televisión ha funcionado correctamente. El lunar, como se dijo, es la excesiva dispersión, producto no de la regulación sobre medios sino del sistema de partidos. No hay franjas en los demás medios ni pareciera ser este un problema que los protagonistas sienten como grave.

Efectividad de los instrumentos no legales para el acceso a los medios. Cuantificación y caracterización de los gastos en los mismos

En algunos casos se han acordado reglas voluntarias para garantizar la equidad en los espacios de opinión. En la última campaña presidencial no hubo quejas sobre el particular. En momentos de alta polarización en el pasado (campañas de 1994 y 1998) las quejas han sido abundantes y los esfuerzos de autorregulación fallidos.

Para la pasada campaña presidencial (2002) la Corporación Transparencia por Colombia³⁰ estudió el comportamiento de los costos de la pauta publicitaria. El informe parte del monitoreo realizado por la firma IBOPE durante parte de la campaña sobre radio, televisión y prensa respecto de las campañas de Luis Eduardo Garzón, Noemí Sanín, Horacio Serpa y Álvaro Uribe.

El Estado asignó 5 horas 25 minutos en televisión para cada una de las 11 campañas, lo que da un total aproximado de 60 horas de información política de libre acceso a los ciudadanos. El incremento sobre campañas anteriores fue significativo.

Durante el mes de abril de 2002 (mes anterior a la elección) la inversión total en publicidad (pauta, no producción) de las 4 campañas anotadas ascendió a Col \$ 2.267 millones (US \$ 900.000) que se distribuyen así³¹:

Tabla 3. Inversión en publicidad como porcentaje del costo total de la campaña durante el mes de abril de 2002

CANDIDATO	PORCENTAJE INVERTIDO EN PUBLICIDAD
Horacio Serpa Uribe	32.2%
Álvaro Uribe Vélez	33.5%

³⁰ ONG privada que actúa como capítulo en Colombia de Transparencia Internacional.

³¹ El registro incluye los costos de emisión en valores brutos menos un porcentaje calculado de descuento del 50%. No obstante, Transparencia cree que en algunos casos los descuentos no registrados a favor de algunos candidatos es mayor.

Noemí Sanín	25.8%
Luis Eduardo Garzón	8.5%

Durante el mes de mayo (hasta el día 22), en sólo televisión las mencionadas campañas invirtieron Col \$ 2219 millones (US \$ 880.000), es decir, una suma igual a toda la inversión de abril. La siguiente es la distribución:

Tabla 4. Inversión en televisión como porcentaje del costo total de publicidad de la campaña durante el mes de mayo de 2002

CANDIDATO	PORCENTAJE INVERTIDO EN PUBLICIDAD TELEVISADA
Horacio Serpa Uribe	23%
Álvaro Uribe Vélez	24%
Noemí Sanín	37%
Luis Eduardo Garzón	16%

El mayor porcentaje se concentra en la televisión:

Tabla 5. Distribución de la publicidad de las campañas según el medio de comunicación en abril de 2002

MEDIO	PORCENTAJE DEL GASTO EN PUBLICIDAD
Televisión	83%
Radio	15%
Prensa	2%

Transparencia estima que el gasto en televisión asciende al 50% del gasto total en las campañas presidenciales.

El mayor porcentaje de la pauta en medios de Horacio Serpa se concentra en radio: 6107 avisos a la par que Álvaro Uribe publicó 1.469. En cambio, Uribe dobla a Serpa en avisos de televisión en Abril: 414 contra 205. Noemí Sanín 248 y Luis E Garzón 83. En los 22 días de mayo las cifras son:

Tabla 6. Número de avisos en televisión de los candidatos a la presidencia durante el mes de mayo (22 días)

CANDIDATO	NÚMERO DE AVISOS
Alvaro Uribe	341
Horacio Serpa	249
Noemí Sanín	309
Luis Eduardo Garzón	236

La capacidad de los organismos electorales para ocuparse del acceso a los medios es escasa. El CNE no tiene medios técnicos ni posee recursos suficientes. El Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión sólo tienen funciones limitadas en materia electoral y prefieren dejar al Consejo la mayor responsabilidad.

V. PERSPECTIVA DE GÉNERO

No existe normatividad alguna que tome en consideración el género para los efectos de la financiación y el acceso a los medios.

No obstante, no hay indicación alguna que muestre algún tipo de discriminación en este terreno.

En efecto, ya vimos como la candidata Noemí Sanín tuvo un acceso a los medios de comunicación en la pasada campaña presidencial equivalente al de los otros candidatos.

Asimismo, el reporte de sus gastos, aunque inferior al de los candidatos Uribe y Serpa, se considera equivalente a la fuerza política exhibida en ese momento.

En cuanto a la Alcaldía de Bogotá, en la pasada elección (2000) los dos candidatos predominantes fueron Antanas Mockus y María Emma Mejía. La segunda reportó gastos por valor de Col \$ 397 millones (US \$ 160.000) mientras que su rival, vencedor en los comicios, solo reportó Col \$ 193 millones (US \$ 78.000).

En cuanto a la elección presidencial de 1998, en la cual también compitió Noemí Sanín, no hubo queja alguna de discriminación en su contra vinculada a la financiación.

En un plano más general, la presencia de la mujer en la vida pública colombiana es particularmente destacada. Durante el gobierno de Belisario Betancur se dispuso que todas las viceministras fueran mujeres. Ahora, bajo el actual gobierno, la mitad de los ministros son mujeres y en carteras de señalada importancia. Baste el ejemplo de Martha Lucía Ramírez quien es Ministra de Defensa.

Asimismo, hace algunos años se aprobó una ley de cuotas para cargos de la administración la cual se viene cumpliendo efectivamente.

No obstante, en cuanto a presencia de mujeres en el Congreso, las cifras son particularmente bajas.

VI. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como ya se dijo, la valoración en este campo varía considerablemente en cuanto a campañas presidenciales y otro tipo de campañas. La legislación, como se vio, prevé la publicidad adecuada. Pero no siempre se cumple la ley.

En el primer caso, la publicidad es amplia, los propios candidatos la propician, se ha venido decantando la costumbre de nombrar veedores éticos de las campañas que examinan, entre otras cosas, el origen de los fondos. Se estima que tanto en las campañas de 1998 como de 2002 las cuentas presentadas son ajustadas a la realidad.

En cuanto al Congreso, la divulgación es muy baja y tardía³². Se sabe que, por lo demás, las cifras reportadas no son reales.

Es necesario fortalecer los instrumentos de carácter investigativo y técnico del CNE así como modificar el régimen sancionatorio. Como se dijo, el Acto Legislativo de Reforma Política contempla la pérdida de la investidura para quien viole el régimen de financiación de campañas. Dada la novedad de la norma, aún no se ha probado, pero es posible que tenga una mayor eficacia que las escasas multas que hoy se imponen.

El papel de la sociedad civil es determinante, tanto en la creación de conciencia como en el monitoreo, sobre todo respecto de aquellos rubros que, como la publicidad, son verdaderos disparadores del gasto electoral y, a la vez, el seguimiento de las cifras es menos complejo.

Aunque la competencia del CNE electoral es clara y su función permanente, el origen de sus miembros -elegidos a propuesta de los partidos- genera una tendencia hacia la impunidad. La reciente reforma constitucional a que se ha hecho alusión ha agravado esta circunstancia por cuanto ahora ya no solo los partidos los postulan, sino que es el propio Congreso el que los elige³³.

Aunque los informes pretenden ser rigurosos, en la práctica hay muchas deficiencias de carácter contable, tanto por parte de los partidos como porque las propias regulaciones son aún muy laxas. Tampoco se les hace verdadero seguimiento. No hay coordinación

³² Transparencia encontró que el CNE se negó a dar información mientras pendía la revisión de los libros, de modo que la información fue extemporánea. Pasaron 4 meses antes de recibirla y fue necesario obtener una larga serie de autorizaciones.

³³ Antes los elegía el Consejo de Estado, máximo tribunal de lo contencioso administrativo que, por pertenecer a la rama jurisdiccional, era más independiente.

interinstitucional con los bancos, los ministerios de finanzas, la Contraloría General y los medios de comunicación. Cuando aparece la comisión de un delito, se interpone la correspondiente denuncia ante la Fiscalía General de la Nación pero la coordinación es casi inexistente. De igual modo, las decisiones finales sobre nulidad de elecciones las adopta la justicia contenciosa, pero salvo ese hecho, en la materia que nos concierne, no hay coordinación tampoco con los tribunales electorales.

VII. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS RÉGIMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

La legislación, aunque contiene las normas generalmente aceptadas, tiene algunos vacíos, a saber:

- No existe límite máximo para cada donación.
- La dispersión respecto de los destinatarios de la financiación hace que, al menos en elecciones no presidenciales, un verdadero control sea casi imposible.
- No se exige una tesorería unificada a las campañas.
- La reposición posterior con líneas anticipadas de crédito es un mecanismo deficiente, sobre todo para las nuevas fuerzas políticas.
- Es preferible un régimen en el que toda o casi toda la publicidad en medios electromagnéticos sea por cuenta del Estado.
- Es necesaria la ampliación de las facultades de investigación por parte del organismo electoral, la de sus medios técnicos y el régimen sancionatorio, salvo lo ya dicho sobre la reforma constitucional reciente.
- La composición del CNE favorece la impunidad.
- La reciente eliminación de la barrera constitucional que impedía a la ley inmiscuirse en la vida interna de los partidos, debe ser desarrollada para fomentar una mayor democratización.

Los efectos prácticos de estos vacíos, como se dijo, hacen que la calidad del control en la práctica sea deficiente. Las funciones que ejerce el CNE son, en general, bastante desconocidas. Hay una ausencia de confianza más que todo porque se percibe una cierta inocuidad de su trabajo.

La legislación está contenida casi por entero en la ley 130 de 1994 que contiene el Estatuto Básico de los Partidos. Casi todos los desarrollos se han hecho por medio de Resoluciones del CNE que han sido en su mayoría mencionadas en este estudio.

Hasta ahora -antes de la expedición de la reforma constitucional reciente- el régimen sancionatorio ha sido precario.

Aunque la ley³⁴ prevé la cancelación de la personería jurídica, la privación de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado, la verdad es que no hay antecedentes de aplicación de la norma a título de sanción.³⁵ Sólo se han aplicado sanciones de multa.

En efecto, en el 2001 se abrieron 142 investigaciones a candidatos y se produjeron 35 sanciones. En el 2002, 3436 y 5 sanciones. En el 2003, 1449 y 116 sanciones. En cuanto a los partidos, en el 2001 se abrieron 16 investigaciones y se produjeron 14 sanciones. No ha habido sanciones de allí en adelante.

Por su parte, el monto máximo de las multas es bastante insuficiente. Para el año 2003 han sido establecidas por Resolución del Consejo Nacional Electoral, en un valor que va de Col \$ 6693 (US \$ 2.3) a Col \$ 66.934.525 (US \$ 23.322)³⁶.

Probablemente el mayor problema es la existencia de una cultura de permisividad en materias electorales, tanto respecto de la pureza del sufragio como de la financiación de las campañas. Esta cultura es tanto más arraigada cuanto más atrasada la zona del país donde se presentan las violaciones. Hay un surgimiento de un cierto grado de cultura ciudadana en los centros urbanos y en los sectores educados de la población.³⁷

VIII. LECCIONES APRENDIDAS. GUÍAS PARA LA CONDUCCIÓN DE POSIBLES REFORMAS

En primer lugar es necesario tener conciencia de la imperfección de los mecanismos ideados. Por algo se ha calificado a ésta como la legislación inacabada.

En consecuencia, es necesario evitar convertir la lucha por la reforma en una especie de “misión” iluminada adelantada por unos cruzados ungidos por la verdad absoluta a los cuales solo satisfacen las soluciones maximalistas. En muchos casos es más eficaz llevar a cabo intentos graduales, ya que como requieren largas y detalladas discusiones en los Congresos, es preferible presentar iniciativas cortas y concretas, que vayan directamente a puntos específicos, antes que grandes formulaciones retóricas que ponen en guardia a los enemigos sin utilidad de ninguna clase.

Es necesario también aminorar la visión paternalista. El exceso de reglamentarismo, que de manera subyacente parte de la base de que el elector será siempre víctima de manipulación y que carece de medios para neutralizarla, produce generalmente menos efecto que un gran

³⁴ Ley 130/94, art. 8.

³⁵ La supuesta violación de los topes de la campaña de 1994 dio lugar a una acción ante la justicia promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil (cuerpo administrativo de la organización electoral) a fin de que la campaña del Partido Liberal restituyera el dinero oficial recibido. La sentencia fue absolutoria.

³⁶ Resolución No. 561 de 2003.

³⁷ Algunas ONGs han venido trabajando en esta materia. Por ejemplo, Transparencia Colombia, ya mencionada, Fescol, Candidatos Visibles, proyecto Votebien, etc.

esfuerzo en la difusión de los hechos dejando al ciudadano la tarea de tomar sus propias decisiones.

No todas las violaciones deben ir al campo penal. Y no todo lo penal debe implicar prisión. La suspensión de la capacidad de ser elegido, por ejemplo, o la nulidad de la elección, pueden ser suficientes en muchos casos. La razón de esta afirmación estriba en el reconocimiento de que los problemas envueltos no son sólo de técnica legislativa sino que implican elementos de orden cultural. En muchas áreas se parte de la base de que cierta falta de probidad en las cuestiones electorales es inherente a la tarea política y hasta se admira al político “hábil” que obtiene ventajas muchas veces indebidas. Hay una larga tarea pedagógica de por medio, a fin de lograr mayor rigor por parte de la opinión en la valoración de estas conductas. Mientras esto se consigue, una legislación demasiado severa en el campo penal, que aparece como exagerada para una mayoría silenciosa, dificulta los esfuerzos del Poder Judicial para lograr su aplicación.

Los gobiernos deben asumir el tema desde el principio de los mandatos cuando su influencia política suele ser mayor y, si es necesario, por vías extraordinarias, tales como asambleas constitucionales o referendos.

No basta con pedir “real voluntad política”. Hay que crearla. La ciudadanía no se organiza, o si lo logra, desmaya muy rápido en el seguimiento perseverante del tema. Se debe promover la discusión en los medios, a través de ONGs, en las Universidades y en diferentes focos de opinión.

Hay que atribuir un nuevo papel, más amplio y activo, a los Organismos de Control. En el futuro, no deben limitarse a la labor de vigilancia *ex post facto*, sino asumir tareas de educación, promoción de la intervención ciudadana, formación de nuevos votantes, difusión, etc. Además, dada la influencia de los partidos en la configuración del organismo supremo electoral, lo cual funciona bien para el propósito de dar garantías a las fuerzas contendientes, pero muchas veces en forma defectuosa cuando se trata de preservar la transparencia, vale la pena meditar si no es mejor encargar de esta última función a organismos no partidistas de control. Cordero³⁸ registra ésta como una experiencia positiva en Costa Rica.

Reconocer que a veces decisiones aparentemente “menores”, como la estandarización de las normas contables que deben cumplir los partidos, o la implantación de un tesorero único, implican grandes avances en la práctica.

Establecer que parte de la financiación esté dirigida no a enjugar costos directos de las campañas o de las actividades cotidianas de los partidos, sino al fomento de la cultura política.

³⁸ Cordero, Luis Alberto, *La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica*. www.trife.gob.mx página 3.

El mensaje final es este: es importante no olvidar que la financiación de la contienda es una variable de todo el sistema político y debe ser armónica con el sistema de partidos y el sistema electoral. Una financiación dirigida a los candidatos acentúa procesos ya existentes de disgregación de los partidos. De igual modo, como lo dice Zovatto³⁹ la “tendencia mayoritaria en Latinoamérica (10 de 17 países) en materia de financiamiento público directo es en favor únicamente de financiar las actividades temporales...” de los partidos, lo que les hace perder cada vez más su articulación básica y los aleja de su papel de convertirse en puntos de encuentro permanente del pluralismo. Ahora bien, cuando se trata de la financiación de la campaña presidencial, puede producir el fenómeno, ya presente en América Latina, de generar condiciones para tener “Presidentes sin partidos. Esto satisface las tendencias *antipolíticas* tan en boga, pero puede generar efectos perversos en el terreno de la gobernabilidad”.⁴⁰

Pero esta cuestión no solo está influida por el marco político sino que a su vez influye en él. Fernando Cepeda dijo:⁴¹ “No me sorprendería que bien pronto la naturaleza de nuestras democracias se definiera por el tipo de financiación política: un solo financiador privado daría lugar a una monocracia; por unos pocos, una oligocracia; y por muchos, casi todos, una democracia”.

³⁹ Zovatto, Daniel, *La financiación política y el impacto de la ética de la Administración Pública en América Latina*. www.clad.org.ve página. 10.

⁴⁰ Posada Carbó, op. cit

⁴¹ Cepeda, Fernando, *La financiación de la Política y la Corrupción*, International Anticorruption Conference, www.transparency.de/iacc

Bibliografía

Cepeda, Fernando, *La financiación de la Política y la Corrupción*, International Anticorruption Conference, www.transparency.de/iacc

Cordero, Luis Alberto, *La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica*. www.trife.gob.mx página 3.

Sarabia, Arturo. *Las Reformas Políticas en Colombia*, Editorial Norma. Bogotá, 2003

Zovatto, Daniel, *La financiación política y el impacto de la ética de la Administración Pública en América Latina*. www.clad.org.ve página. 10.