

# ESTÁDARES BÁSICOS PARA PROMOVER LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL A LAS CONTRIBUCIONES PRIVADAS<sup>1</sup>.

## Presentación

---

Este documento aborda la importancia de adoptar desde el sector empresarial colombiano, estándares de transparencia y rendición de cuentas de los aportes que hacen a las campañas políticas. La información se basa en el análisis adelantado por Transparencia por Colombia a los reportes de ingresos y gastos enviados por los candidatos y las organizaciones políticas a través del aplicativo Cuentas Claras<sup>2</sup> en las elecciones nacionales de 2014 y las elecciones presidenciales del 2014, y la revisión del marco normativo que regula el financiamiento electoral.

Los estándares básicos que aquí se proponen surgen de lineamientos y recomendaciones desarrollados por organizaciones internacionales de cooperación estatal como la Organización de Estados Americanos OEA y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, y de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia. A su vez se complementa con los aportes hechos por los asistentes a los talleres desarrollados con representantes de diversos sectores empresariales como infraestructura, seguros, productos farmacéuticos e

---

<sup>1</sup> En el marco del Grant Award No. AID-514-G-14-00002 establecido entre la Agencia para el Desarrollo Internacional USAID y la Misión de Observación Electoral MOE y del convenio de cooperación firmado entre TPC y MOE para llevar a cabo acciones encaminadas al fortalecimiento del papel de la sociedad civil en la investigación y observación del proceso electoral, se ha llevado a cabo la propuesta Transparencia e Integridad en las Elecciones de 2014. El presente documento: Estándares Básicos para Promover la Transparencia y el Control a las Contribuciones Privadas, elaborado por TPC forma parte de dichas acciones. *“Esta publicación se realizó gracias al apoyo de los Estados Unidos a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.”*

<sup>2</sup> La información que se presenta a continuación se basa en el análisis del financiamiento de las campañas desarrollado por Transparencia por Colombia en las elecciones territoriales de 2011, las legislativas de 2014 y las presidenciales de 2014. Para consultar los estudios véase:

- [http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=374:interactivo-analisis-cuentas-claras-elecciones-territoriales-2011&Itemid=599](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_k2&view=item&id=374:interactivo-analisis-cuentas-claras-elecciones-territoriales-2011&Itemid=599)
- [http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84&Itemid=233](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=537:transparencia-por-colombia-presenta-el-analisis-de-la-financiacion-de-las-campanas-y-la-rendicion-de-cuentas-en-la-elecciones-al-congreso-2014&catid=84&Itemid=233)
- [http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=595:financiacion-de-campanas-y-rendicion-de-cuentas-en-las-elecciones-presidenciales-2014&catid=86&Itemid=479](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=595:financiacion-de-campanas-y-rendicion-de-cuentas-en-las-elecciones-presidenciales-2014&catid=86&Itemid=479)

industria alimenticia, entre otros, con quienes se ahondó en las implicaciones del rol que tienen los aportes privados en el desarrollo de proceso electoral en Colombia<sup>3</sup>.

## Introducción

---

La calidad de la democracia se relaciona, entre otros aspectos, con la forma en que se desarrollan los procesos electorales. Un factor determinante de estos procesos es el financiamiento de las campañas, las cuales cada vez son más onerosas. Esto obliga a las organizaciones políticas y a los candidatos a buscar diversas fuentes de financiación para poder difundir sus programas, movilizar simpatizantes y cautivar a nuevos electores.

La financiación de campañas incluye todos los recursos en especie o en dinero destinados para apoyar el desarrollo de las contiendas electorales. Estos recursos de origen público y/o privado juegan un papel primordial en el ejercicio de la democracia participativa y representativa. Los aportes de origen **público** están enfocados en garantizar la inclusión y la equidad en la contienda electoral y el ejercicio del derecho de participación en la política. En teoría se asume que la adjudicación de estos recursos públicos no está ligada a intereses privados.

Por su parte, los aportes de origen **privado** constituyen una forma legítima de participar en la democracia y de expresar libremente las preferencias políticas. Estos aportes contribuyen a una sana competencia, siempre y cuando se enmarquen dentro de patrones éticos de responsabilidad social y política, transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, así como las empresas tienen derecho a participar en el proceso político, los ciudadanos tienen derecho a saber a quienes están apoyando, por lo que la transparencia debe ser el aspecto central del financiamiento privado. Hacer la relación entre dinero y política cada vez más transparente contribuye al ejercicio de un voto más informado: “La norma básica que debería orientar esta acción es que siendo el financiamiento privado una actividad legítima y legal, la misma debería ser mucho más transparente de tal forma que los ciudadanos tengan acceso a dicha información”<sup>4</sup>.

Además, en el contexto colombiano donde los intereses de los grupos ilegales asedian permanentemente la contienda electoral, la transparencia en el financiamiento legal es una forma efectiva para empezar a hacer más visible la infiltración de recursos ilegales en las campañas.

En el origen y destinación de las contribuciones privadas a las campañas electorales existe el riesgo de que se presenten actos de corrupción como el soborno a candidatos con la

---

<sup>3</sup> Estos talleres se llevaron a cabo entre enero y mayo de 2015 en las ciudades de Cali, Bogotá, Medellín y Cartagena.

<sup>4</sup> LONDOÑO, Juan Fernando. Responsabilidad Cívica Empresarial. Documento de trabajo preparado para Transparencia por Colombia. Bogotá, 2010, pág. 7.

expectativa de obtener favores futuros y/o la incidencia indebida en la formulación de políticas y normas. Esto lleva a la captura del Estado por parte de intereses privados sean estos legales o ilegales.

Existe una alta percepción de que a través de la financiación de campañas se facilita la corrupción política. Al respecto, Transparencia por Colombia y la Universidad de Estocolmo en el año 2010 adelantaron una encuesta a 300 empresarios de todo el país con el fin de indagar sobre la relación entre financiación de campañas electorales y corrupción política. 55% de los empresarios encuestados consideraron los aportes a campañas electorales como un medio ideal para obtener beneficios particulares a futuro y 7% manifestó haber recibido compensaciones –contratos estatales, cargos públicos, subsidios y sanciones de normas favorables- por haber financiado campañas. Pero además, en la encuesta sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas desarrollada en el 2012 por la Universidad Externado de Colombia y Transparencia por Colombia, los empresarios encuestados indicaron que entre las modalidades más usadas para sobornar se encuentra en primer lugar el pago de trámites (65%), y en segundo lugar las contribuciones políticas (54%)<sup>5</sup>. Aunado a lo anterior, solo el 6% de los encuestados aseguró que su empresa llevaba un registro contable exacto de contribuciones a campañas políticas. Estos datos evidencian el riesgo que hay en la financiación privada cuando se concibe cómo una oportunidad para gestionar intereses particulares.

Lo anterior no quiere decir que toda contribución privada genere corrupción, el problema se encuentra en el peso que tienen estos aportes en el presupuesto de campaña, en la transparencia de la operación y en la eficiencia de los controles, tanto de los contribuyentes privados, como de la gestión de los recursos estatales, para prevenir y evitar estos riesgos de corrupción<sup>6</sup>.

### *Regulación del financiamiento privado de las campañas*

---

La financiación de las campañas en Colombia se hace de manera mixta entre recursos de origen privado, incluyendo recursos propios de las organizaciones políticas, aportes de los candidatos o de sus parientes, créditos con entidades financieras o con particulares y las donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales. También se encuentran los recursos de origen público vía anticipos entregados por el Estado, reposición de gastos por votos y entrega de aportes indirectos como por ejemplo, acceso a medios de comunicación. La normatividad que regula el financiamiento de las campañas está

---

<sup>5</sup> Véase:

[http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91&Itemid=496](http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=496)

<sup>6</sup> FERREIRA, Delia. Financiamiento Empresarial de Campañas Electorales en Colombia. Documento de trabajo preparado para Transparencia por Colombia. Bogotá, 2010, pág. 2.

recogida en varios artículos de la Constitución Política, normas estatutarias y resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral para reglamentar cada proceso electoral.

Estas regulaciones incluyen algunas disposiciones para controlar los aportes privados, como por ejemplo:

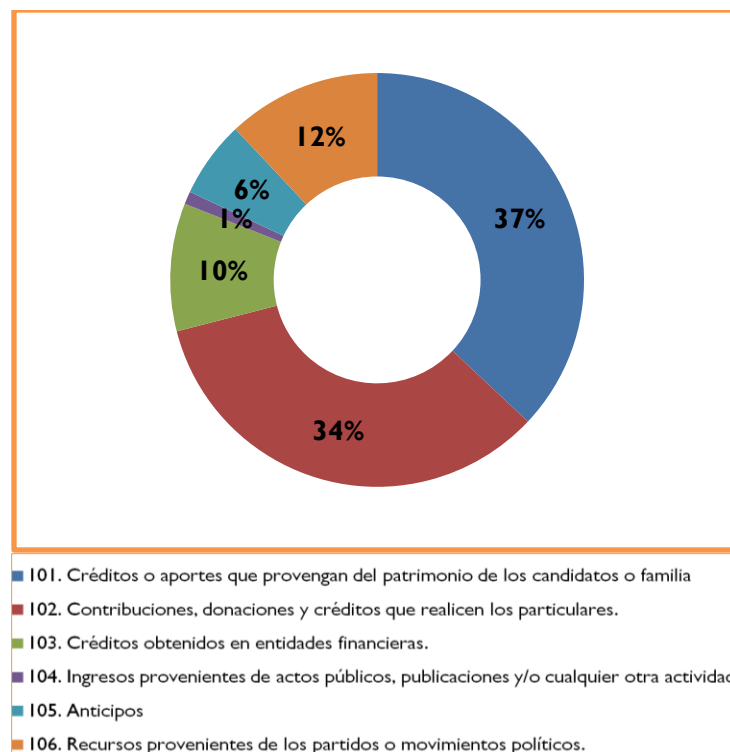
<b>Tema</b>	<b>Norma</b>	<b>Contenido</b>
<b>Límites a los aportes privados</b>	Ley 1475 de 2011, Artículo 23	Ninguna campaña podrá recibir por concepto de donaciones y contribuciones individualmente más del 10% del valor total de gastos.
<b>Fuentes prohibidas de financiación</b>	Ley 1475 de 2011, Artículo 27	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos de gobiernos o personas jurídicas o naturales extranjeras</li> <li>- Las que se deriven de actividades ilícitas.</li> <li>- Recursos sobre los cuales se hubiere iniciado un proceso de extinción de dominio.</li> <li>- Contribuciones anónimas.</li> <li>- De personas naturales o jurídicas contra las cuales hubiera formulado un proceso penal.</li> <li>- De personas que desempeñen funciones públicas; de personas naturales o jurídicas cuyos ingresos en el año anterior se hayan originado en un 50% de contratos o subsidios estatales.</li> <li>- Que administren recursos públicos o parafiscales.</li> <li>- Que tengan licencias o permisos para explotar monopolios estatales o juegos de suerte o azar.</li> </ul>
<b>Límites a la financiación privada de las campañas presidenciales</b>	Ley 996 de 2005, Artículo 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para las elecciones presidenciales están prohibidos los recursos provenientes de personas jurídicas.</li> <li>- La sumatoria de los aportes de personas naturales no podrá superar el 20% del total de los gastos.</li> <li>- Los aportes individuales no podrán ser superiores al 4% del total de los gastos.</li> </ul>
<b>Inhabilidades para financiadores privados</b>	Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), Artículo 2.	“Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, Gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al 2.5% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en las campañas electorales en cada circunscripción electoral, no podrán celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo para el cual fue

elegido el candidato”.

### *El financiamiento privado en las elecciones de 2014*

En total el 93% de los candidatos que participaron en las elecciones al Congreso 2014, reportaron sus ingresos y gastos de campañas a través del aplicativo Cuentas Claras. Al revisar la información allí depositada, se encontró que la mayoría de los aportes se originaron principalmente en fuentes privadas:

#### INGRESOS ELECCIONES LEGISLATIVAS 2014



- Los aportes de origen privado entre recursos de los candidatos y de personas naturales y/o jurídicas sumaron más del 70% de los ingresos para las campañas.
- 33% de los ingresos de los candidatos (equivalente a \$66.490.771.305), provino de aportes y créditos de personas naturales y jurídicas. De estos aportes 60% correspondió a donaciones o contribuciones y el restante 40% a créditos.
- 558 empresas de todo el país contribuyeron a las campañas con donaciones. Entre estas empresas se destacan los dos principales medios de comunicación privados del país, empresas dedicadas al desarrollo inmobiliario y turístico, grupos empresariales – holdings-, empresas del sector financiero y sus fundaciones, sector

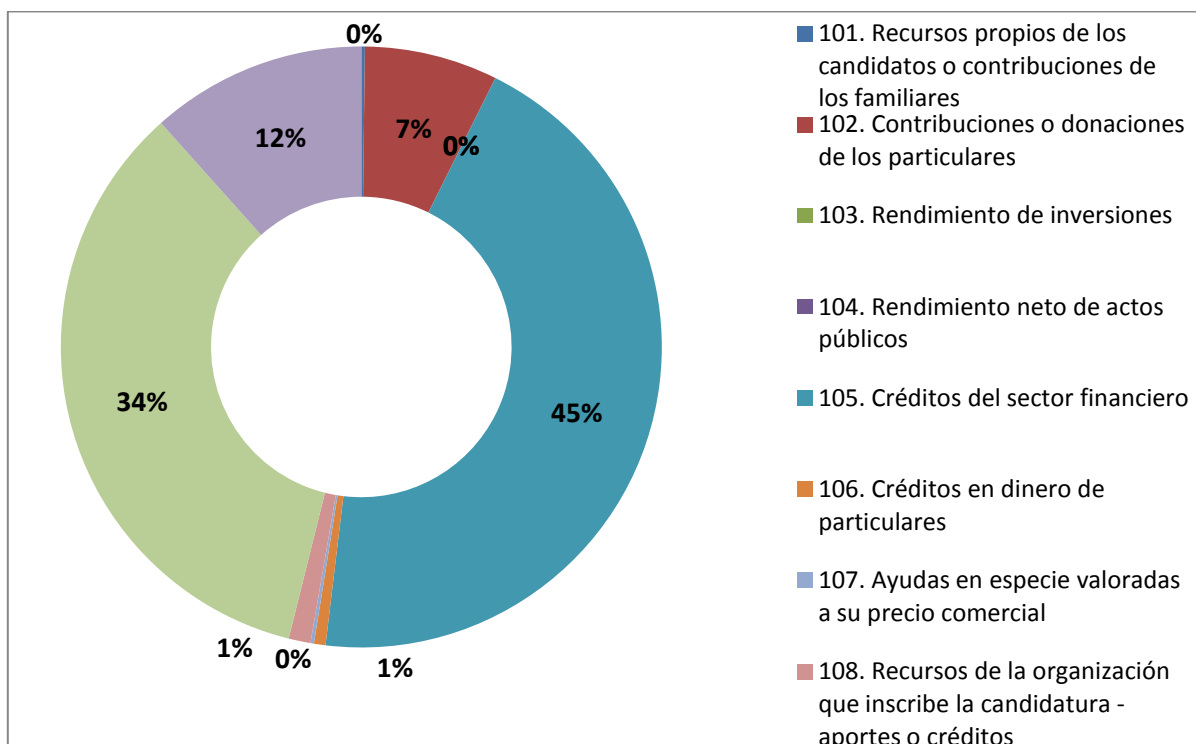
agroindustrial, farmacéutico y extractivo y, empresas que se hacen infraestructura urbana.

- Por el contrario, el aporte entregado como anticipo estatal sólo ascendió al 6% del total de los ingresos.

Esta disparidad entre los aportes públicos y privados genera inequidad en la contienda electoral poniendo en situación de desventaja a los candidatos con menos recursos o menos posibilidades de ser financiados por el sector privado, así como a los que no cuentan con los requerimientos de ley para acceder a los aportes públicos.

El patrón de la financiación de las campañas presidenciales es opuesto; la mayoría de los aportes se originaron principalmente en anticipos estatales y créditos con entidades financieras:

### INGRESOS ELECCIONES PRESIDENCIALES



- Aunque la financiación de personas jurídicas para las campañas presidenciales está prohibida, gran parte de las personas naturales que aportaron a estas campañas se ocupan cargos directivos en algunas de las empresas más grandes del país, como empresas agroindustriales, del sector textil y del sector farmacéutico, entre otras.

- En este mismo sentido, se observó por ejemplo que en la primera vuelta tres candidatos recibieron donaciones de personas pertenecientes a una misma familia y relacionadas con una misma empresa.

### *Riesgos en el financiamiento privado de las campañas*

---

Los aportes de origen privado si bien son una fuente legítima de financiación, también representan un riesgo al favorecer la incursión de recursos que pueden cooptar la independencia y ejercer presiones indebidas sobre los candidatos y los electores, configurándose así la corrupción política.

La corrupción política debilita la capacidad institucional de los gobernantes elegidos por voto popular y hace que se pierda la credibilidad y gobernabilidad del Estado. Además, la existencia de prácticas corruptas termina alterando las condiciones del mercado, favoreciendo a quienes usan el soborno como forma de hacer negocios y afectando la reputación no sólo de las empresas involucradas en estos delitos, sino a los sectores económicos a los que pertenecen.

Entre los riesgos relacionados con el aporte privado a las campañas se encuentran:

- Dineros de origen legal aportados a las campañas, pueden terminar mezclándose con dineros de origen ilegal.
- Desequilibrio en la contienda electoral entre candidatos con mayor acceso a recursos privados (convierte la campaña en una carrera de “Fund- Raising”) y quienes no tienen acceso a este tipo de contribuciones.
- Posible incidencia en la adjudicación de contratos con el Estado; algunos aportantes privados tienen la expectativa de que a través de estos recursos recibirán a futuro algún beneficio. Éste generalmente se traduce en prebendas y adjudicación de contratos.
- Dada percepción de que estos recursos buscan capturar a los candidatos y garantizar la incidencia de intereses privados por encima del bienestar general, se afecta la reputación y credibilidad de las empresas que financian campañas.
- Otro riesgo identificado por el sector empresarial es que se apliquen represalias a las empresas cuando deciden financiar a unos candidatos y no a otros. Esto lleva a que en algunos casos las empresas prefieran no declarar que financiaron campañas por temor a retaliaciones por haber apoyado a otros candidatos.

### *Estándares básicos para fortalecer la transparencia y el control al financiamiento privado de las campañas*

---



Partiendo de la base de que no hay nada intrínsecamente malo en el financiamiento privado, siempre que no haya una prohibición legal absoluta, las empresas pueden establecer sus propios estándares, principios y mecanismos para financiar la política sin generar sospechas de corrupción, ni entrar en negociaciones de dudosa legitimidad o que generen potenciales conflictos de interés<sup>7</sup>.

Las medidas de autorregulación empresarial para la financiación de campañas corresponden a una tendencia más amplia de la responsabilidad social empresarial la cual incluye la incidencia en el escenario de la política, la responsabilidad cívica y el compromiso con el buen gobierno. Es preciso resaltar que cualquier mecanismo de autorregulación debe darse, evidentemente, dentro del marco legal vigente para el financiamiento de las campañas.

La principal apuesta es propender por la transparencia en la rendición de cuentas de campañas electorales, tanto de parte de los candidatos y organizaciones públicas, como de las empresas que aportan a las campañas, haciendo públicas sus decisiones respecto a financiar a tal o cual candidato u organización política.

Las medidas para auto regular los aportes a campañas contribuye a:

- Evitar la presión por parte de los partidos o los candidatos para dar aportes a las campañas.
- Transparentar las donaciones.
- Evitar que los aportes se transformen en un factor de desequilibrio en el ambiente de negocios del sector.
- Evitar que las contribuciones sean una forma encubierta y anticipada de soborno.
- Mejorar la imagen o reputación de la empresa.

Para que la adopción de las medidas de autorregulación resulte no sólo útil desde el punto de vista de la transparencia del financiamiento de la política y la prevención de la corrupción, sino también en lo que se refiere al prestigio e imagen de la empresa, a continuación se proponen unos estándares básicos para tal fin:

### **Medidas Previas a las Campañas:**

- ✓ Conocer y cumplir con todos los requerimientos de ley. Hay que tener en cuenta que el marco normativo que reglamente los aportes privados es distinto para las elecciones presidenciales en comparación con las elecciones al Congreso, Asambleas, Concejos, Juntas Administradoras, Alcaldías y Gobernaciones. Es importante tener claros los montos máximos de aportes permitidos así como las inhabilidades que aplican para los privados que financien campañas.

---

<sup>7</sup> FERREIRA, 2010. Pág 3.



- ✓ Definir claramente la política de la empresa respecto a aportar a no a partidos y/o candidatos. Ésta debe ser clara, lógica, defendible y congruente con los principios éticos de la empresa.
- ✓ Incluir la autorregulación de los aportes de campaña en sus programas anti-corrupción, o en aquellos más amplios dedicados a la integridad corporativa. Igualmente se debe incluir el tema de la financiación de la política en los códigos y manuales de gobierno corporativo.
- ✓ Adoptar medidas para reglamentar los aportes de personas naturales vinculadas a las empresas, en los casos en que exista prohibición absoluta de aportes empresariales. Por ejemplo, se pueden establecer reglas a las que debe ajustarse las donaciones individuales de los dueños, principales accionistas, directivos o miembros del equipo gerencial de la empresa.
- ✓ Revisar la política interna del manejo de Conflicto de Intereses y la periodicidad de su actualización.

### **Medidas durante las Campañas**

- ✓ Tener los soportes necesarios de las contribuciones dadas a partidos y/o candidatos. Implica la constitución de un acta de donación que indique si son aportes en efectivo o en especie y el valor comercial de dichos aportes.
- ✓ Solicitar a las organizaciones políticas que reciben aportes privados la información sobre la distribución de los mismos entre campañas y/o candidatos de manera que la empresa pueda tener certeza sobre la destinación final de dichos aportes.
- ✓ Publicar de manera proactiva el monto y benefactor de los recursos entregados así como la política empresarial de autorregulación.
- ✓ Conocer el origen de los demás recursos que van a financiar las campañas de los candidatos que deciden financiar.
- ✓ Conocer la trayectoria y antecedentes de los candidatos que deciden apoyar.

### **Medidas posteriores a las Campañas**

- ✓ Hacer seguimiento y control a quienes apoyaron y exigir compromisos públicos y concretos a los candidatos que financien.
- ✓ Asegurarse de que los candidatos y organizaciones políticas que apoyaron cumplan fielmente con la rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campañas.
- ✓ Desarrollar programas concretos para luchar contra la corrupción adoptando buenas prácticas, incluir espacios de capacitación para sus empleados y trasladarlo también a las empresas que forman parte de su cadena de valor.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la adopción de estas medidas sin duda implica un esfuerzo por cambiar las prácticas tradicionales e incorporar otras nuevas, lo cual puede tomar tiempo y requerir de ajustes en las empresas, así pues es recomendable decidir por dónde empezar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baena Olabe, Paloma. (s, f). *Investing in Trust: Leveraging Institutions for Inclusive Policy Making*. Background Paper, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
- Contraloría General de la Unión CGU & Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social (2010). *La Responsabilidad Social de las Empresas en el Combate a la Corrupción*. Brasil.
- Ferreira, Delia. (2004). *Financiamiento Político: Rendición de cuentas y divulgación*. En Ginger, S. & Zovatto, D (eds), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: OAS; International IDEA.
- Ferreira, Delia. (2010). *Financiamiento Empresarial de Campañas Electorales en Colombia*. Documento preparado para Transparencia por Colombia.
- Londoño, Juan Fernando. (2010). *Responsabilidad Cívica Empresarial*. Documento preparado para Transparencia por Colombia.
- Rial, Juan. (2004). *Financiamiento Político: El acceso a los partidos a los medios de comunicación*. En Ginger, S. & Zovatto, D (eds), *De las normas a las buenas*

prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina. San José, Costa Rica: OAS; International IDEA.

- Speck, Bruno. & Baena, Paloma. (2013). *Money in Politics. Sound Political Competition and Trust in Government*. Background Paper, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).
- Transparency International (2009). Policy Position No. 02/2009: *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap*. Disponible en URL: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_no.\\_02\\_2009\\_political\\_finance\\_regulations\\_bridging\\_the\\_enfo](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo)
- Transparencia por Colombia (2014). Análisis de la Financiación de las Campañas Legislativas de Colombia en 2014. Colombia: Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- Valdés Prieto, Salvador. (2003). Manual de Buenas Prácticas para Donaciones Políticas. Puntos de Referencia 272. Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Walecki, Marcin. (2007). Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance. En Challenging the Norms and Standards of Election Administration. Washington D.C., International Foundation for Electoral Systems –IFES.