

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE FINANCIACIÓN ELECTORAL EN COLOMBIA

Investigadores | Víctor Saavedra, Andrés Felipe Soto, Miguel Ángel Carvajal



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo

Análisis de la Política de Financiación Electoral en Colombia

Víctor Saavedra
Andrés Felipe Soto
Miguel Carvajal

Contenido

1. Introducción	3
2. Financiación de Campañas y Competencia Política, consideraciones teóricas	4
3. 11 hechos estilizados de la financiación electoral en la última década.....	5
Hecho 1: El gasto en campañas presidenciales se financia primordialmente con créditos financieros y es destinado principalmente a propaganda electoral.	6
Hecho 2: El gasto en campañas a Congreso tiene como fuente financiación principalmente recursos propios y contribuciones de particulares, mientras que los gastos se concentran en propaganda electoral, transporte y administrativos.....	10
Hecho 3: El financiamiento de las campañas para alcaldías y concejos es más costoso que las campañas para gobernaciones y asambleas.	14
Hecho 4: Una mayor competencia política en la Cámara de Representantes no se relaciona con un aumento en los ingresos individuales promedio de los candidatos.	16
Hecho 5: La capacidad de conseguir ingresos está fuertemente correlacionada con una mayor probabilidad de quedar elegido.....	18
Hecho 6: Candidatos con mayores ingresos ejercen mayor gasto que sus competidores a través sus propios recursos y luego lo recuperan mediante reposición de votos.....	21
Hecho 7: Las instituciones electorales actuales fomentan la competencia dentro de los partidos, incrementando la presión de financiación de los candidatos para lograr diferenciarse de sus copartidarios.	23
Hecho 8: Recibir contratación pública depende en buena parte del éxito electoral del político que financian las empresas o contratistas.....	24
Hecho 9: Los contextos sociales difíciles condicionan de forma negativa el desarrollo de los procesos democráticos.	25
Hecho 10: Las autoridades electorales no tienen las capacidades para controlar efectivamente el cumplimiento de la reglamentación alrededor de la financiación electoral.	27
Hecho 11: El calendario electoral no unificado sumado a la falta de contundencia de las reformas electoral no ha permitido consolidar mecanismos de democracia interna.....	28
4. Análisis de Política Comparada sobre el Financiamiento Político Electoral.....	29
5. Principios para una nueva política de financiación electoral.....	31
6. La reforma electoral en curso	33
7. Referencias	37

1. Introducción

Uno de los principales determinantes de los elevados niveles de corrupción en Colombia es la configuración del sistema electoral y la financiación de la política (Barrios et al, 2021, y Kahn y Saavedra, 2021). A pesar de una serie de reformas desde la Constitución de 1991, el sistema no cumple con la función básica de establecer una relación de *accountability* entre la ciudadanía y sus representantes elegidos, que debe representar un control fundamental sobre la corrupción en los sistemas democráticos. En cambio, se presta a la captura por intereses particulares, que luego se ven beneficiados por las decisiones del Estado a detrimento del bien público. Esta situación se debe a la debilidad del control del financiamiento de la política y un sistema electoral donde prevalecen el clientelismo y personalismo en deterioro de los partidos políticos programáticos y fuertes. Se debe, por lo tanto, avanzar en la independencia y capacidad de la autoridad electoral (en particular en la nominación de los magistrados del Consejo Nacional Electoral- CNE), aumentar la financiación estatal a las campañas y partidos políticos, mejorar el control de ingresos y gastos con énfasis en el rastreo a los riesgos de lavado de activos, fortalecer la competencia interna de los partidos políticos y su competencia programática.

Los recursos que el Estado dedica para financiar la democracia colombiana (el presupuesto en 2022 de la registraduría fue de 2.2 billones, frente al gasto de 2021 de 1.04 billones en 2021 cuando no hubo elecciones) resultan en inequidad en las condiciones de competencia para el acceso al poder. Esto debido a que las instituciones vigentes de financiación favorecen a aquellos candidatos con mayor capacidad económica e incentivan la obtención de recursos por medios privados, con los mayores riesgos de corrupción y clientelismo asociados (Gulzar et al., 2021). Igualmente, la falta de capacidad de las instituciones de ejercer control y vigilancia sobre los recursos que obtienen y gastan los candidatos, implica un mayor riesgo de mal manejo de recursos, un subreporte generalizado de las cuentas oficiales y la falta de sanciones a quienes sobrepasen los topes (Transparencia por Colombia, 2019).

Considerando lo anterior, el presente documento tiene como fin hacer un análisis retrospectivo de la política de financiación electoral en los últimos años en Colombia, detallando esto en 11 hechos estilizados. Para ello se usan datos sobre financiación electoral, datos de resultados de elecciones y fuentes secundarias. Los datos descritos permiten tener elementos de juicio sobre la reforma electoral en trámite en el Congreso de la República. Este documento concluye con comentarios a la reforma electoral que está en curso en el Congreso de la República. Además, se presentará un análisis de política comparada que contraste la política de financiación electoral con la de algunos países referentes.

Este estudio expone 11 hechos estilizados sobre el comportamiento de la financiación electoral en la última década, su interrelación con la competencia política y los resultados electorales en las distintas elecciones y las realidades de las instituciones políticas actuales. Mediante el análisis de una base de datos novedosa y literatura relevante, se ofrecen algunas perspectivas y herramientas para obtener las mejores prácticas en una

nueva política de financiación, comentando las fortalezas, falencias y posibles mejoras de las recientes propuestas de reforma presentadas al Congreso de la República.

2. Financiación de Campañas y Competencia Política, consideraciones teóricas

Para mejorar las políticas públicas y disminuir la corrupción en el país, se deben mejorar las instituciones que determinan cómo ocurre la competencia electoral. Estas instituciones determinan cómo los candidatos compiten dentro de sus partidos y entre ellos (Carey y Shugart, 1995), lo que crea un conjunto de incentivos sobre: cuáles son las características de las personas se lanzan a la política (Dal Bó et al., 2017; Galasso y Nannicini, 2011), sus estrategias para obtener el poder (Stokes et al., 2013), y su comportamiento una vez ganan la elección (Persson et al., 2003; Sánchez y Pachón, 2013; Carnes y Lupu, 2015).

Unas instituciones que susciten una mejor competencia política permiten que la participación en elecciones no dependa enteramente de los recursos económicos de los candidatos, se promueva el enfrentamiento con base en las propuestas y no con base en el uso de maquinarias clientelistas, y se brinden mejores servicios públicos a la ciudadanía en general. Sin embargo, para que estos objetivos estén presentes en el diseño de las reglas que dan forma a la competencia electoral, y en particular aquellas que atañe la financiación de campañas, se debe tener en cuenta las condiciones estructurales particulares a cada contexto. No es lo mismo diseñar reglas que equilibren la competencia política en una sociedad caracterizada por la desigualdad, la violencia histórica, y el clientelismo, que en una sociedad sin estas difíciles condiciones de largo plazo.

Por ejemplo, cuando las posibilidades de ganar dependen en buena parte del dinero que gastan los candidatos, se torna más costoso competir a aquellos candidatos que tienen mayor dificultad obtener dinero por su cuenta o que no tienen una organización política que les traduzca ese dinero en votos en mayor proporción (Avis et al., 2022). En consecuencia, en una sociedad desigual, y en la que se da un gasto de campañas de gran magnitud, se espera que se genere una alta barrera a la competencia: quienes participan con opciones en la contienda son personas que están dispuestos a invertir más recursos obtenidos por sus propios medios y lograr así una ventaja política que les dé mayor chance de quedar elegidos.

No obstante, además de que en promedio los candidatos provienen de entornos económicos más favorables, el contexto colombiano también está enmarcado por las asociaciones entre políticos y contratistas para la financiación de campañas (MEE, 2017; Transparencia por Colombia, 2019). Por lo que el resultado agregado de ambas condiciones es que exista el incentivo para los candidatos de obtener grandes sumas de dinero mediante contratistas cercanos y, de esta forma, poder gastar más que sus competidores (Holland y Freeman, 2021).

Esta realidad no es ajena a otras democracias. En las últimas décadas aumentó el número de países que fortalecieron la financiación pública de campañas, impusieron límites de gasto en las contiendas más restrictivos, y crearon instituciones independientes que ejercen un mayor control sobre las cuentas de todos los candidatos, entre otras buenas prácticas disponibles para los diseñadores de política (OECD, 2017; IDEA, 2015). Para que estas nuevas instituciones funcionen, se debe contar con organismos que tengan la capacidad de hacer cumplir las reglas impuestas. En particular, se requiere vigilar las cuentas de los candidatos, brindando los mejores estándares de transparencia al público, y detectando posibles fuentes y gastos irregulares. Asimismo, es importante sancionar el sobrepaso de los límites de gastos y de fuentes de ingresos particulares. Para ello, es necesario que las instituciones sean independientes, fuera del control político o sujetas a presiones particulares, y con la capacidad administrativa suficiente para desarrollar efectivamente sus funciones.

3. Once hechos estilizados de la financiación electoral en la última década

El primer paso para comprender el reto institucional que enfrenta el Estado colombiano es determinar cuánto dinero se gasta en las campañas electorales. En particular, entender las fuentes de ingresos de los candidatos en cada circunscripción y los rubros de gasto más importantes. De esta forma, se puede descubrir cuánto sería el esfuerzo fiscal de una financiación mayoritariamente pública, de mantener los topes de gasto como se tienen definidos actualmente, o si, por el contrario, comparativamente el dinero gastado en Colombia es excesivamente alto y se determina la necesidad de establecer nuevas instituciones para los límites de gasto electoral y los mecanismos por los que el Estado podría financiar la mayor parte. En consecuencia, los primeros tres hechos están dedicados a exponer las tendencias de la última década en cuanto cómo ocurre esta financiación en las elecciones colombianas.

Luego de describir los patrones de cómo se da la financiación electoral en cada nivel, se procede a estudiar las correlaciones existentes entre competencia política y la financiación. Se presta mayor atención a determinar la relación entre una mayor capacidad de financiarse (mediante recursos propios, aportes particulares, y/o recibir anticipos estatales) y las posibilidades del candidato de quedar elegido. Asimismo, se evalúa actualmente hacia qué candidatos se termina destinando la mayor parte de los recursos públicos. Por último, se describe cómo las instituciones y realidades políticas estructurales interactúan con la política de financiación y los retos que esto representa.

Tabla 1: 11 hechos estilizados sobre la política de la financiación electoral en la última década

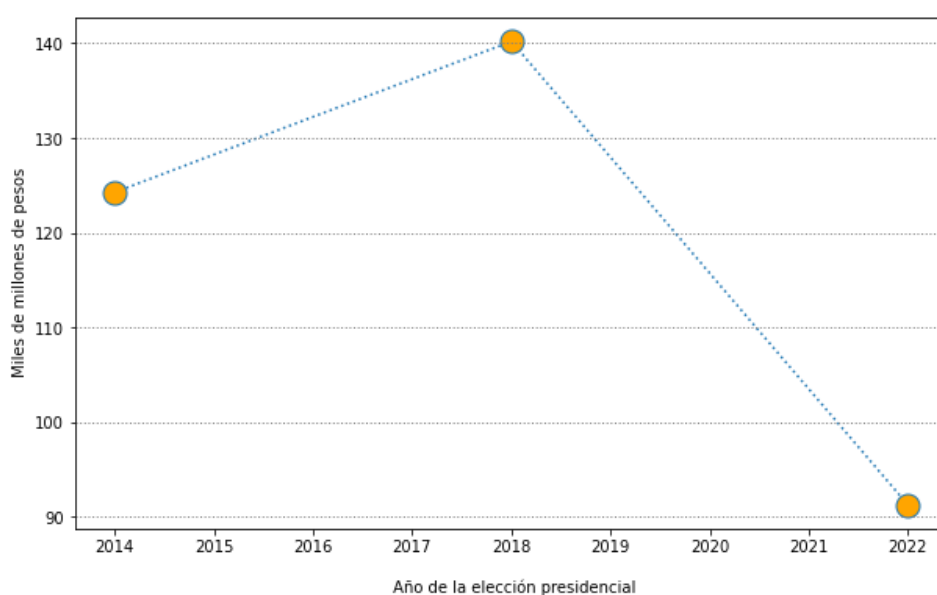
#	HECHO
1	El gasto en campañas presidenciales se financia primordialmente con créditos financieros y es destinado principalmente a propaganda electoral.
2	El gasto en campañas a Congreso tiene como fuente de financiación principalmente recursos propios y contribuciones de particulares, mientras que los gastos se concentran en propaganda electoral, transporte y administrativos.
3	El financiamiento de las campañas para alcaldías y concejos es más costoso que las campañas para gobernaciones y asambleas.

4	Una mayor competencia política en la Cámara de Representantes no se relaciona con un aumento en los ingresos individuales promedio de los candidatos.
5	La capacidad de conseguir ingresos está fuertemente correlacionada con una mayor probabilidad de quedar elegido.
6	Candidatos con mayores ingresos ejercen mayor gasto que sus competidores a través sus propios recursos y luego lo recuperan mediante reposición de votos.
7	Las instituciones electorales actuales fomentan la competencia dentro de los partidos , incrementando la presión de financiación de los candidatos para lograr diferenciarse de sus copartidarios.
8	Recibir contratación pública depende en buena parte del éxito electoral del político que financian las empresas o contratistas.
9	Los contextos sociales difíciles condicionan de forma negativa el desarrollo de los procesos democráticos.
10	Las autoridades electorales no tienen las capacidades para controlar efectivamente el cumplimiento de la reglamentación alrededor de la financiación electoral.
11	El calendario electoral no unificado sumado a la falta de contundencia de las reformas electoral no ha permitido consolidar mecanismos de democracia interna .

Hecho 1: El gasto en campañas presidenciales se financia primordialmente con créditos financieros y es destinado principalmente a propaganda electoral.

Según lo reportado en Cuentas Claras, en 2014 el gasto agregado de la primera y segunda vuelta presidencial fue de 124 mil millones de pesos. Para 2018 este montó ascendió a 140 mil millones de pesos, mientras que en 2022 solo fue de 91 mil millones (Figura 1). Parte de esta caída responde a que este valor no incluye las consultas internas, que fueron ampliamente utilizadas en las últimas elecciones. Para estas consultas se reportó un gasto de 37 mil millones, lo que señala que, si se tiene también en cuenta estos comicios, el gasto se ha mantenido relativamente estable entre el rango de 120 y 140 mil millones.

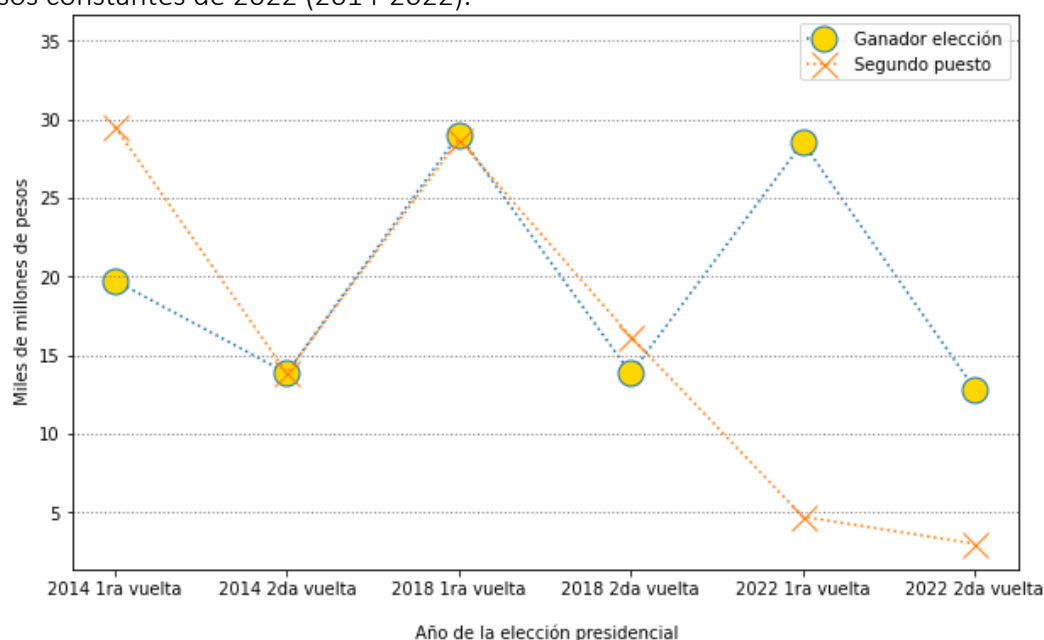
Figura 1. Gasto total en las elecciones presidenciales 2014-2022 (pesos constantes de 2022).



Nota: Se suman todos los gastos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos en primera y segunda vuelta en las elecciones de 2014, 2018 y 2022. No se incluye dentro de los valores de cada año los gastos ejecutados por consultas internas.

No obstante, los montos de última elección sí respondieron a que el candidato en segundo puesto realizó un gasto muy inferior a la tendencia de la década: Gustavo Petro sobrepasó el gasto de Rodolfo Hernández en cerca de 24 mil millones (Figura 2), algo inédito en la historia reciente y que plantea la importante pregunta sobre cuánto en realidad deberían gastar los candidatos para poder disputar una elección.

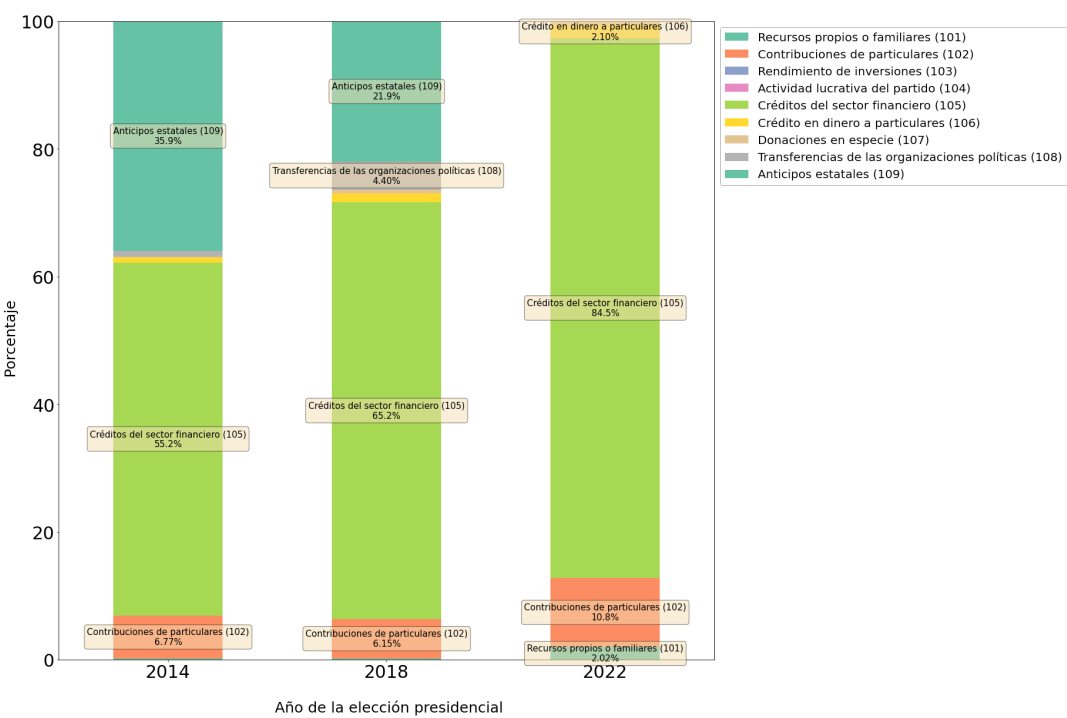
Figura 2. Gasto total del ganador y el segundo puesto en las elecciones presidenciales en pesos constantes de 2022 (2014-2022).



Nota: Se suman todos los gastos reportados en Cuentas Claras de los candidatos finalistas en cada vuelta en las elecciones de 2014, 2018 y 2022. No se incluye dentro de los valores de cada año los gastos ejecutados por consultas internas.

La mayoría de los ingresos de los candidatos se dan a través de créditos del sector financiero (Figura 3). Esto ocurre debido a que el valor de cada voto ante una reposición de votos es considerablemente más alto para una elección presidencial: más de 6.000 pesos por cada voto recibido en la primera vuelta de 2022 cuando no se solicitó anticipo –ningún candidato lo hizo– (Figura 4). Las entidades financieras y los candidatos suelen utilizar las encuestas para estimar cuánto podrían recibir por esta figura y así pedir créditos por montos permisibles según lo que esperen obtener (La Silla Vacía, 2018). Esta fue la norma para las últimas elecciones, ya que, a diferencia de las pasadas elecciones presidenciales, en 2022 ningún candidato solicitó anticipos al Consejo Nacional Electoral, bien sea porque prefería el mayor valor del voto en la figura de reposición de votos, de esperar lograr más del 4% de votos, o porque no contaba con la garantía financiera que se requiere para acceder a los anticipos que ofrece el Fondo Nacional de Financiación Política (Ley 1475 de 2011).

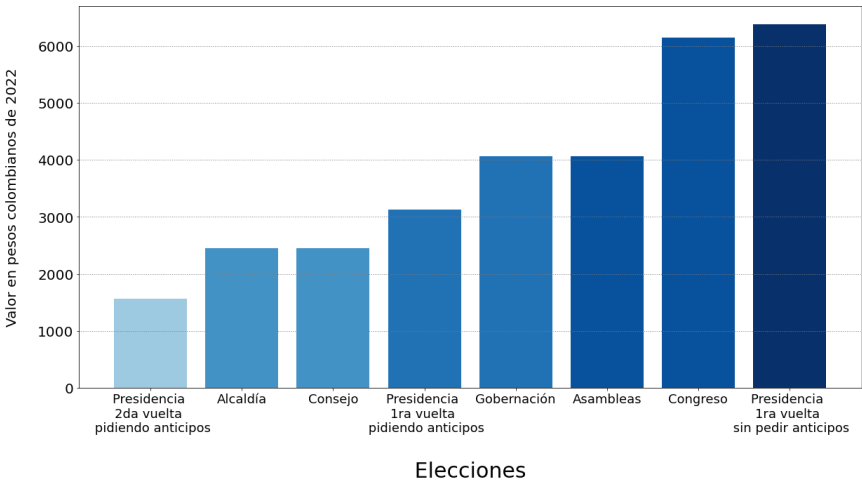
Figura 3. Porcentaje por tipo de ingreso del total de ingresos reportados en cada elección presidencial (2014-2022).



Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos, agregando primera y segunda vuelta de las elecciones de 2014, 2018 y 2022. No se incluyen los ingresos reportados por consultas internas.

Igualmente, es importante notar que para las elecciones presidenciales el resto de los rubros de ingresos distintos a anticipos y créditos financieros, tienen un rol marginal en la financiación agregada de los candidatos. Solamente en 2022, las contribuciones de particulares tuvieron un peso mayor al 10%. Este no es un porcentaje menor, pero históricamente es claro que en la última década la mayor parte de la financiación reportada para este tipo de elección vino a través del sector financiero, o por anticipos estatales luego pagados con la figura de reposición.

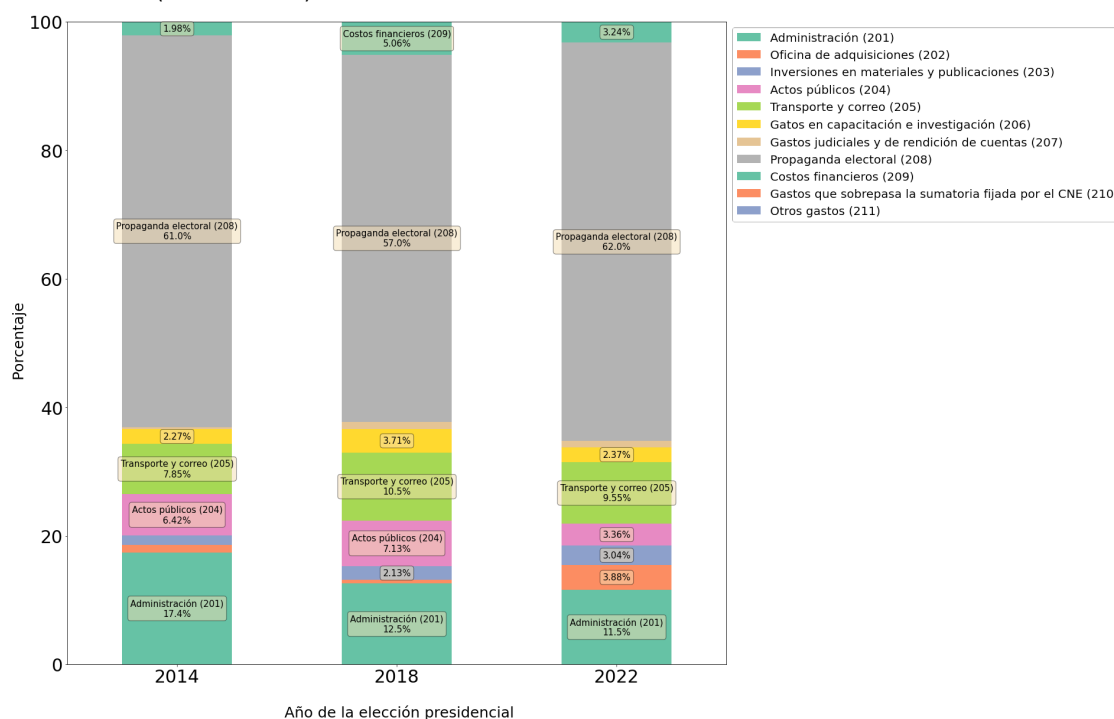
Figura 4. Valor del voto en 2022 para la figura de reposición en cada tipo de elección.



Nota: Los valores se construyen con las resoluciones válidas para el año 2022 en las que el Consejo Nacional Electoral actualiza el valor del voto para la reposición de votos de cada tipo de elección. Estas son: Resolución 0227 de 2021, Resolución 1677 de 2021, y Resolución 702 de 2022.

En cuanto a cómo se emplea el dinero en las presidenciales (Figura 5), es notable que más del 50% en la última década se dedicó a la propaganda electoral, siendo en 2022 el mayor pico de este tipo de gasto con una participación del 62% sobre el gasto total de los candidatos. Igualmente, el gasto en administración y transporte y correo se han mantenido, correspondientemente, como el segundo y tercer rubro de mayor importancia, con participaciones siempre menores al 20%.

Figura 5. Porcentaje por tipo de gasto del total de gastos reportados en cada elección presidencial (2014-2022).



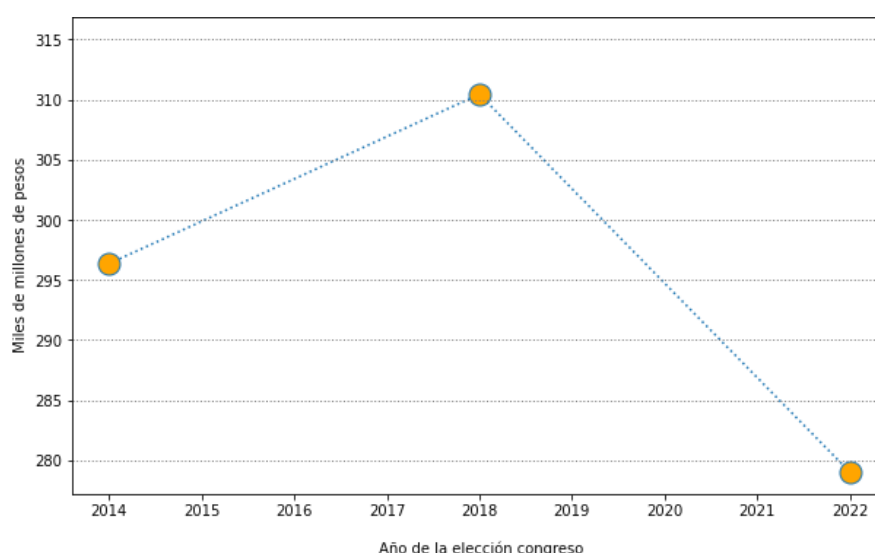
Nota: Se suman todos los rubros de gastos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos, agregando primera y segunda vuelta de las elecciones de 2014, 2018 y 2022. No se incluye dentro de los valores de cada año los gastos ejecutados por consultas internas.

En síntesis, la financiación para las elecciones presidenciales se caracteriza actualmente por candidatos que, de percibir opciones reales en las encuestas, utilizan el sistema financiero para obtener liquidez en medio de la campaña y luego responden estos créditos con el dinero que otorga el Estado por reposición de votos. Si el Estado financiara estas elecciones, el esfuerzo fiscal rondaría alrededor de los 100 mil millones de pesos, sin tener en cuenta las consultas internas, y con niveles de gasto y de competencia política similares a los de las últimas tres elecciones. No obstante, si se desea también financiar indirectamente, las mayores oportunidades parecen estar en que el Estado cumpla un rol más decisivo en la financiación equitativa de propaganda electoral, al ser este el rubro de gasto con mayor peso histórico, y que la literatura internacional ha demostrado tener una gran incidencia sobre los resultados electorales (Da Silveira y De Mello, 2011; Spenkuch y Toniatti, 2018) y sobre unas elecciones más transparentes (Garbiras-Díaz y Montenegro, 2022).

Hecho 2: El gasto en campañas a Congreso tiene como fuente de financiación principalmente recursos propios y contribuciones de particulares, mientras que los gastos se concentran en propaganda electoral, transporte y administrativos.

Con los datos reportados a noviembre de 2022, el gasto total en el Congreso habría caído de un máximo de 310 mil millones en 2018 a poco menos de 280 mil millones en 2022 (Figura 6). Dado que el Consejo Nacional Electoral puede seguir haciendo revisiones adicionales a los datos presentados en Cuentas Claras, puede que esta tendencia cambie con nuevas modificaciones. Lo cierto es que, en promedio, suele ser cerca del triple al gasto que se genera en las elecciones presidenciales, lo que muestra explícitamente el esfuerzo fiscal que el gobierno debería incurrir de promover una financiación mayoritariamente pública con los niveles de competencia política actuales.

Figura 6. Gasto total para las elecciones al Congreso en pesos constantes de 2022 (2014-2022). Valores en miles de millones de pesos.



Nota: Se suman todos los gastos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos al Congreso de la República en las elecciones de 2014, 2018 y 2022.

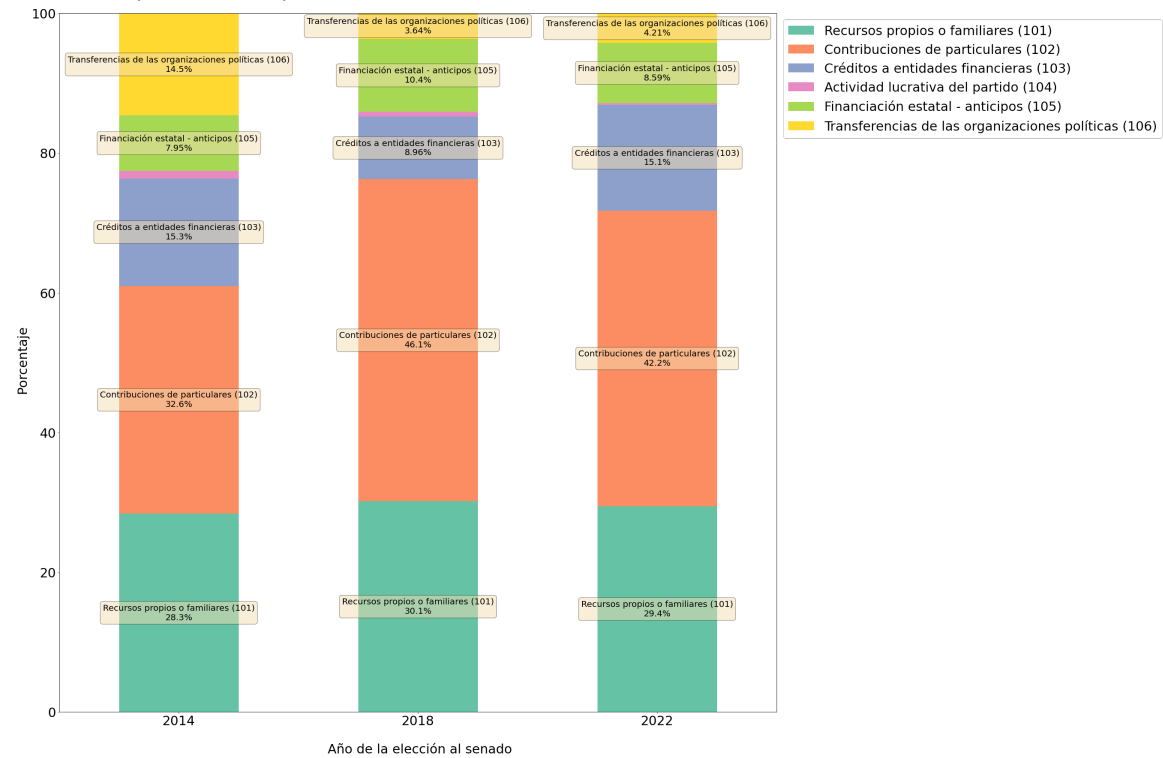
A diferencia de las elecciones presidenciales, los créditos del sector financiero suelen representar el 15% de los ingresos totales de los candidatos al Senado (Figura 7), y menos del 6% en las últimas dos elecciones a la Cámara de Representantes (Figura 8). En la financiación de los cuerpos legislativos nacionales existe más bien una fuerte dependencia de los recursos propios y las contribuciones de particulares: más del 60% en cualquiera de estas elecciones en la última década corresponden a estos dos tipos de ingreso. De hecho, en la Cámara más del 90% de la financiación provino de fuentes privadas en 2022.

La alta dependencia en recursos propios y de contribuciones del Congreso representa un riesgo para la democracia y el riesgo de corrupción. En especial, se ha evidenciado el rol del congreso en favorecer intereses de industrias particulares (Arbeláez et al., 2019; Carriedo et. al, 2021), o de condicionar su comportamiento legislativo a la obtención de recursos para desarrollar contratos en zonas de influencia (Bonilla-Mejía y Morales,

2021). Por lo que una nueva política de financiación debe considerar los mecanismos por los que estos intereses privados tengan las menores repercusiones en cómo los congresistas toman partido en asuntos de interés público.

Además, se debe resaltar el limitado rol que tienen los anticipos en la financiación del congreso. Si bien cerca del 9% de la financiación de los senadores fue por esta figura en 2022, para la cámara no fue siquiera del 1% en este mismo año (ver figuras 7 y 8). Un análisis posterior evidencia que incluso los anticipos que se destinaron en las últimas elecciones para los candidatos al Senado fueron en realidad para listas cerradas de los partidos, y ningún candidato solicitó individualmente recursos por esta figura¹. En resumen, parece que los congresistas desarrollaron mecanismos para obtener recursos privados y evitar así obtener pólizas para recibir los anticipos que ofrece el Estado o endeudarse mediante créditos financieros.

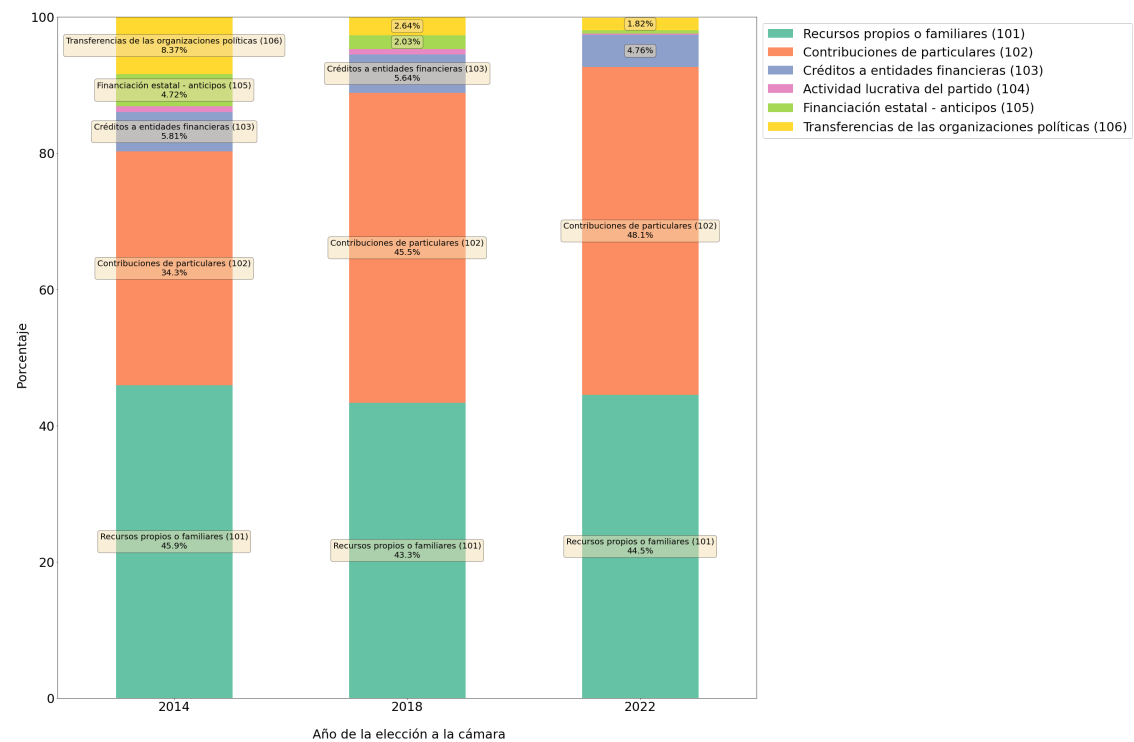
Figura 7. Porcentaje por tipo de ingreso del total de ingresos reportados en cada elección al Senado (2014-2022).



Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos al Senado de las elecciones de 2014, 2018 y 2022.

¹ Solamente los integrantes del Partido Nuevo Liberalismo, Partido Comunes y un integrante del Movimiento Unitario Político reportan ingresos por anticipos, todos con listas cerradas en las elecciones de 2022.

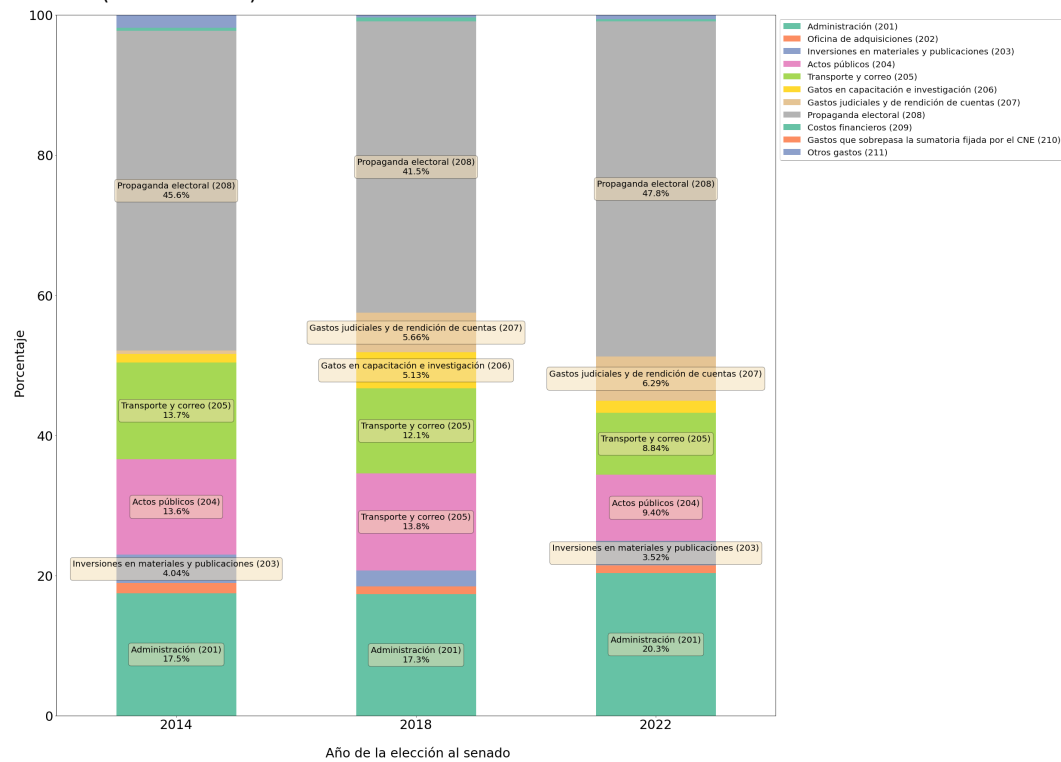
Figura 8. Porcentaje por tipo de ingreso del total de ingresos reportados en cada elección a la Cámara de Representantes (2014-2022).



Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos a la Cámara de Representantes de las elecciones de 2014, 2018 y 2022.

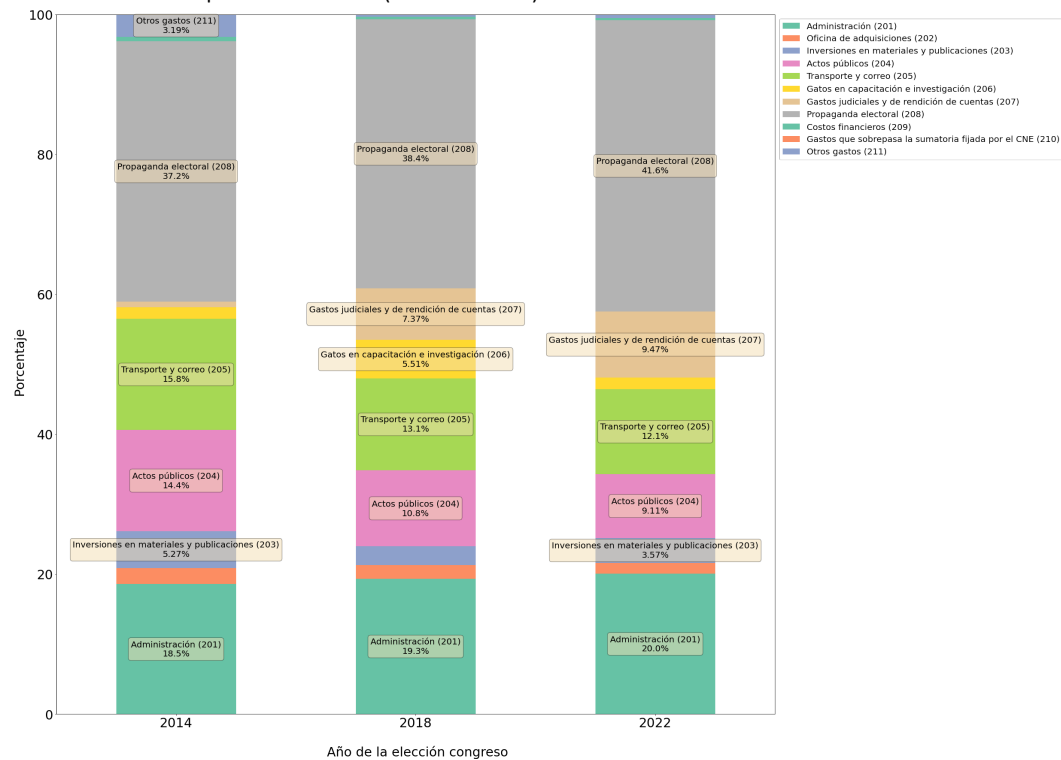
Por el lado de los gastos en las campañas del congreso, la tendencia es casi idéntica a lo que se experimenta en las presidenciales: tanto para Senado como para Cámara, cerca de la mitad del gasto se dedica en propaganda electoral, y los siguientes rubros con mayor importancia son los de administración y transporte y correo, así como lo que se destina al desarrollo de actos públicos (Figura 9 y 10). El resto de rubros según la clasificación oficial no superan el 10% del total de gastos en ninguna de las elecciones de congreso de la última década.

Figura 9. Porcentaje por tipo de gasto del total de gastos reportados en cada elección al Senado (2014-2022).



Nota: Se suman todos los rubros de gastos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos al Senado de las elecciones de 2014, 2018 y 2022.

Figura 10. Porcentaje por tipo de gasto del total de gastos reportados en cada elección a la Cámara de Representantes (2014-2022).



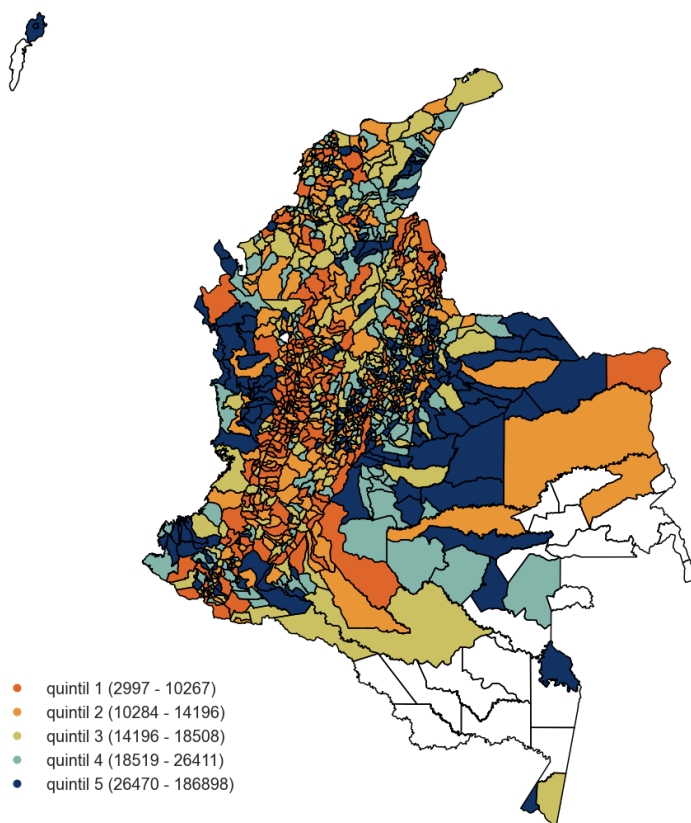
Nota: Se suman todos los rubros de gastos reportados en Cuentas Claras, según la clasificación del portal, de cada uno de los candidatos a la Cámara de Representantes de las elecciones de 2014, 2018 y 2022.

Hecho 3: El financiamiento de las campañas para alcaldías y concejos es más costoso que las campañas para gobernaciones y asambleas.

Cerca de 447 mil millones de pesos se gastaron para las elecciones de alcaldía y concejo en 2019, lo que implicó un gasto por votante registrado de poco más de 12.300 pesos, siendo las elecciones más costosas en el país. En el mismo año, las elecciones a gobernaciones y asambleas de diputados representaron un gasto de 160 mil millones, lo que se tradujo en un gasto de 5.400 pesos por votante registrado.

El gasto en estas elecciones presenta una alta heterogeneidad a nivel municipal o regional. Algunos departamentos, como Meta y Chocó, concentran varios municipios con gasto por votante registrado en el quintil más alto para las elecciones municipales, con un valor de esta medida por encima de los 26 mil pesos y hasta 187 mil pesos en el municipio con mayor gasto (Figura 11). Igualmente, varios municipios de la región central son los que menor gasto por votante registrado tienen en todo el país, con un rango entre 3 mil y 10 mil pesos. Es de notar que las regiones donde el gasto por votante es más alto son aquellas donde los canales de comunicación son más costosos o difíciles de conseguir, esto asociado a instituciones históricamente débiles, lo cual a su vez hace costoso llevar propaganda electoral de forma justa para todos los candidatos. Este hecho refuerza entonces la necesidad de considerar como un cambio a implementar la financiación estatal del rubro en propaganda electoral.

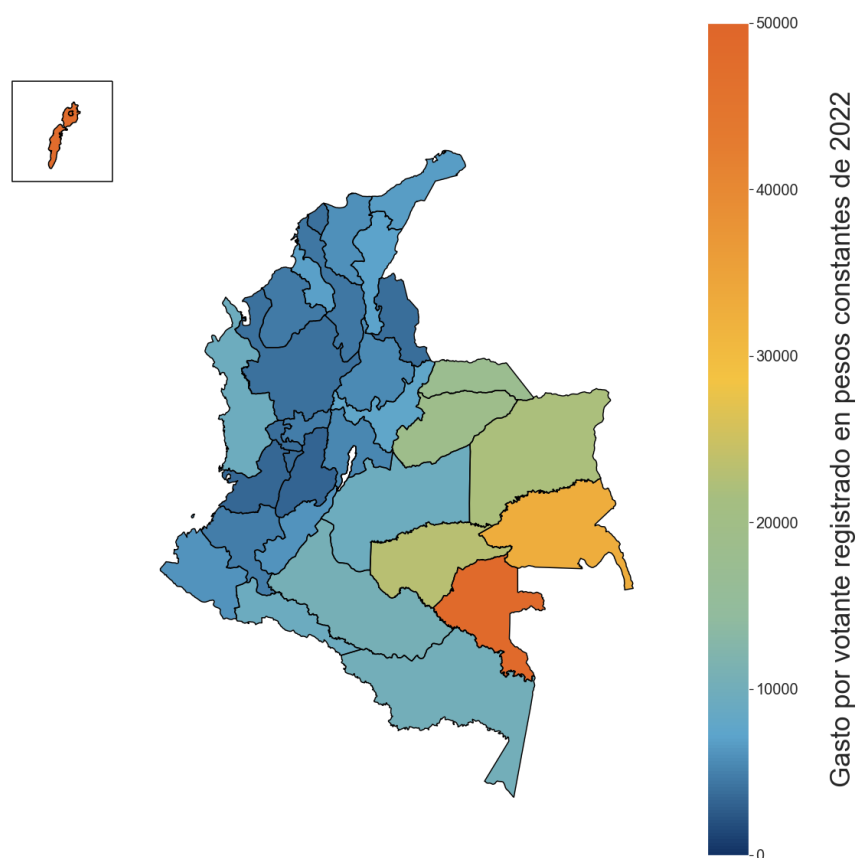
Figura 11. Distribución espacial de los grupos de quintiles según el gasto por votante registrado, agregando el gasto de las elecciones de alcaldía y concejo (2019). Valores de rango de cada quintil en pesos corrientes.



Nota: Se suman todos los rubros de gastos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos a la alcaldía y concejo de cada municipio en las elecciones de 2019, y se construye los grupos de quintiles según estos valores agregados. Datos corresponden a 1098 municipios de Colombia, aquellos en blanco en el mapa no cuentan con la información requerida.

Para el caso de las elecciones departamentales, las regiones de la Orinoquía y el Amazonas se encuentran los departamentos con los gastos por votante registrado más altos, llegando incluso a ser más de 30 mil pesos para el Vaupés y Guainía (Figura 12). El resto de las regiones suele tener gastos por votante registrado cercanos al valor promedio agregado de 5.400 pesos.

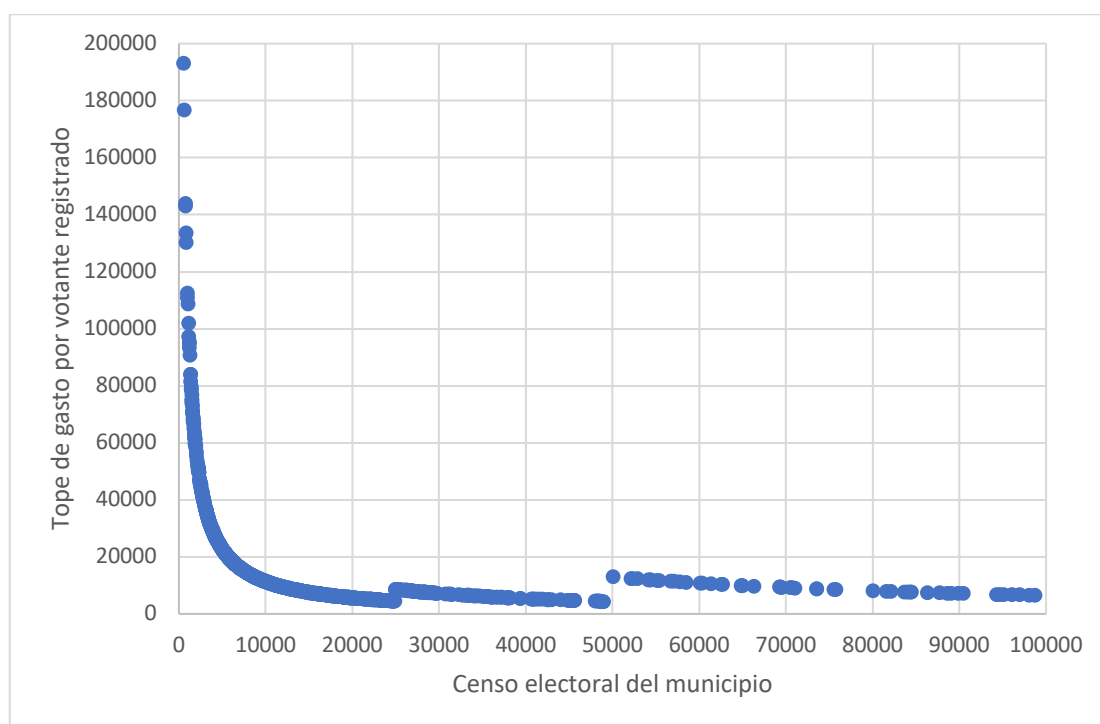
Figura 12. Gasto por votante registrado en cada departamento, agregando el gasto de las elecciones de gobernación y asamblea de diputados (2019). Valores en pesos corrientes.



Nota: Se suman todos los rubros de gastos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos a la gobernación y la asamblea de diputados de cada departamento en las elecciones de 2019.

Se deben tener en cuenta estas diferencias en el gasto histórico de los municipios ante una reforma a la financiación. La medida utilizada sugiere que existen diferencias significativas en los niveles de gasto que trascienden el nivel de población habitante. Algunos municipios y regiones en particular cuentan con un gasto alto dado el número de votantes registrados, lo cual responde a que no haya límites de gasto homogéneos para los municipios con menos de 25 mil habitantes (Figura 13).

Figura 13. Tope de gasto por votante registrado para las elecciones de alcaldía dado el número de votantes habilitados municipios con menos de 100.000 habitantes habilitados (2019).



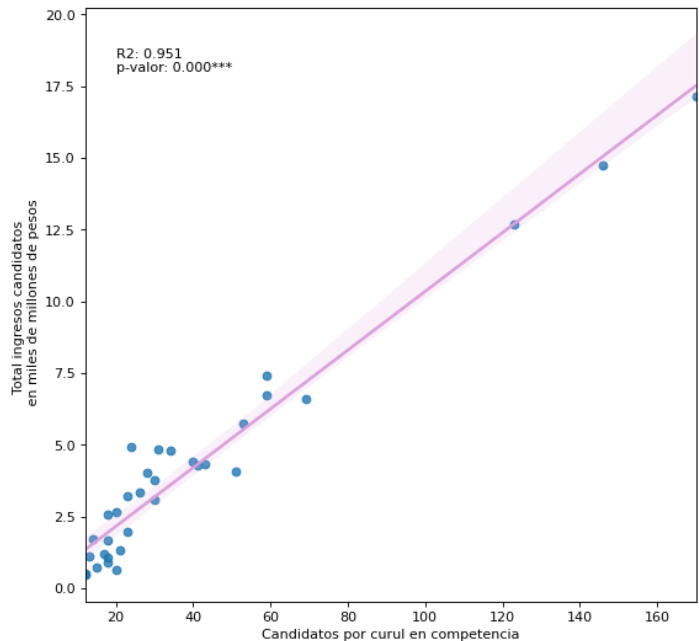
Nota: Datos públicos del Consejo Nacional Electoral, divulgados para las elecciones territoriales de 2019.

Hecho 4: Una mayor competencia política en la Cámara de Representantes no se relaciona con un aumento en los ingresos individuales promedio de los candidatos.

Una preocupación de lograr una mayor competencia política es que los candidatos tengan el incentivo a esforzarse más y obtener así aún más ingresos para poder así estar en la capacidad de enfrentarse a la disputa con más candidatos. La Figura 14 evidencia algo esperable y es que a mayor número de candidatos que compiten por una curul en cada departamento para la Cámara de Representantes en 2022, mayor es el nivel de ingresos agregados reportado: en promedio cada candidato adicional está asociado a un incremento en los ingresos agregados reportados de poco más de 100 millones de pesos.

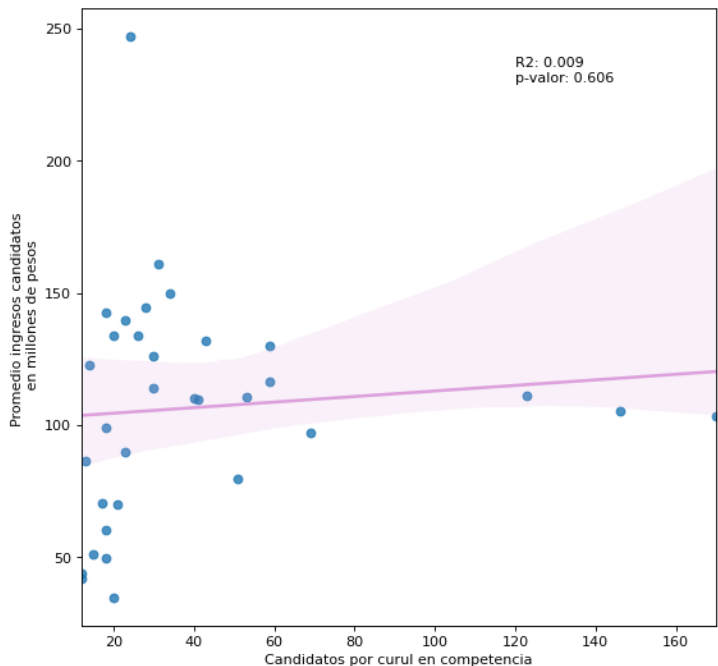
No obstante, no parece que una mayor competencia política esté asociada a un mayor esfuerzo individual de los candidatos por tener más ingresos (Figura 15). A niveles muy altos de competencia se experimenta un incremento pequeño y no significativo de los ingresos promedio de estos candidatos. Es decir, si bien aumentan los ingresos totales al haber más candidatos, no parece aumentar los ingresos promedio de estos ante la mayor competencia.

Figura 14. Relación entre candidatos en competencia en las elecciones de Cámara de Representantes en 2022 para cada departamento y los ingresos totales reportados de los candidatos participantes (miles de millones de pesos corrientes).



Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos a la Cámara de Representantes dentro de cada departamento en las elecciones de 2022.

Figura 15. Relación entre candidatos en competencia en las elecciones de Cámara de Representantes en 2022 para cada departamento y el ingreso promedio reportado de los candidatos participantes (millones de pesos corrientes).

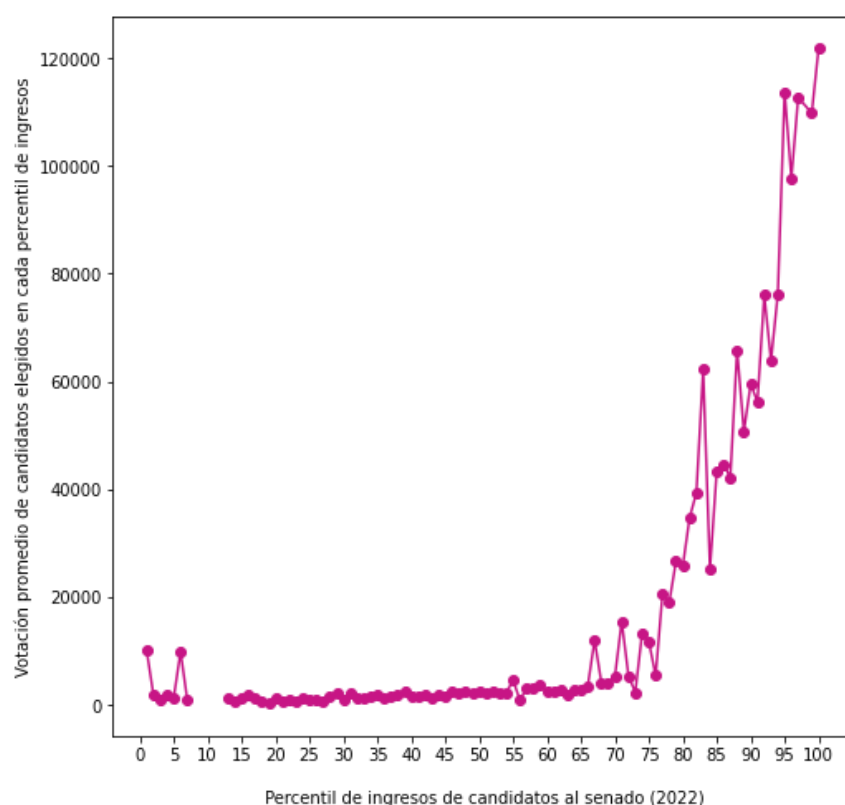


Nota: Se promedian todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos a la Cámara de Representantes dentro de cada departamento en las elecciones de 2022.

Hecho 5: La capacidad de conseguir ingresos está fuertemente correlacionada con una mayor probabilidad de quedar elegido.

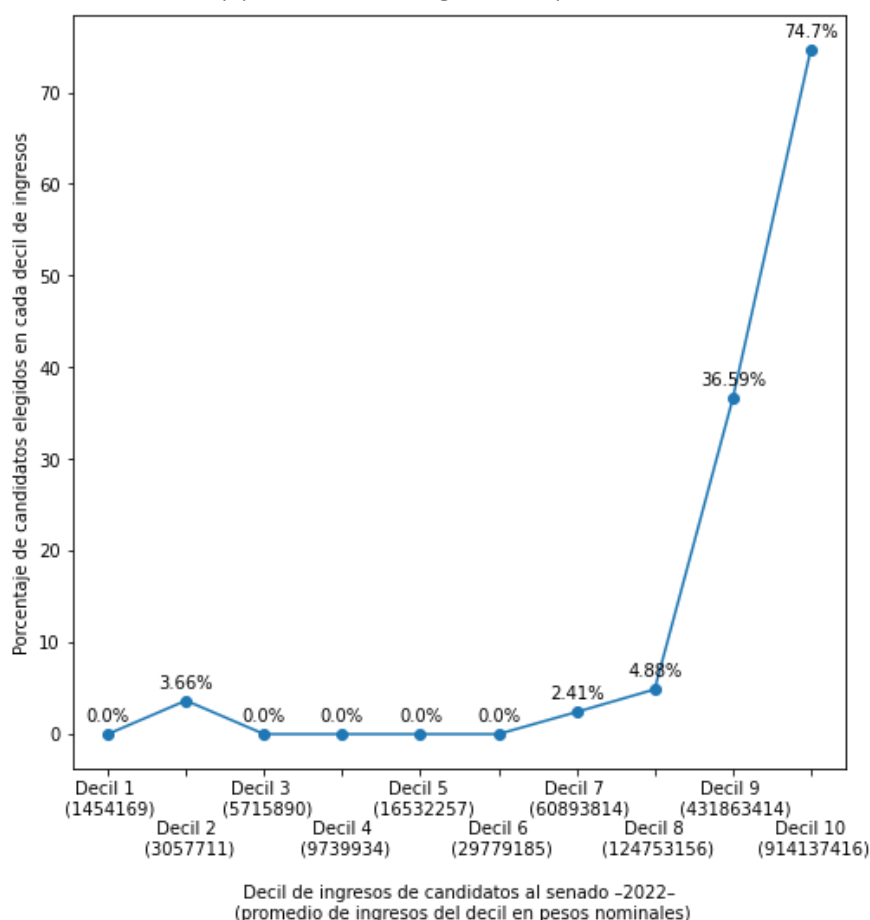
Como se expuso anteriormente, cualquier candidato enfrenta el incentivo de ejercer un mayor esfuerzo de conseguir ingresos y poder así gastar más que sus competidores cuando sus probabilidades de quedar elegido dependen en buena parte de que ejerzan este gasto. En el Senado este comportamiento parece existir ya que solo el 20% de candidatos con mayores ingresos individuales reportados lograron obtener siquiera 20 mil votos (Figura 16). Esto implica que los candidatos que consiguieron mayores ingresos también fueron los que tuvieron mayor probabilidad de ser elegidos: solamente quienes están dentro del 20% con mayores ingresos (decil 9 y 10) tuvieron un chance que quedar elegidos mayor al 30% (Figura 17). Por ejemplo, en el 10% con ingresos más altos (con ingresos promedio cercanos a los 900 millones de pesos) 7 de cada 10 personas obtuvieron una curul, muy lejos de lo que ocurrió siquiera en el decil 8 donde solo 5 de cada 100 lograron una curul en el Senado de 2022.

Figura 16. Votación promedio de los candidatos al Senado de 2022 para cada percentil de ingresos.



Nota: Se promedian todos los votos de los candidatos al Senado de la República en las elecciones de 2022. Entre los percentiles 7 y 12 no se reportan votos al ser candidatos de listas cerradas en esta elección.

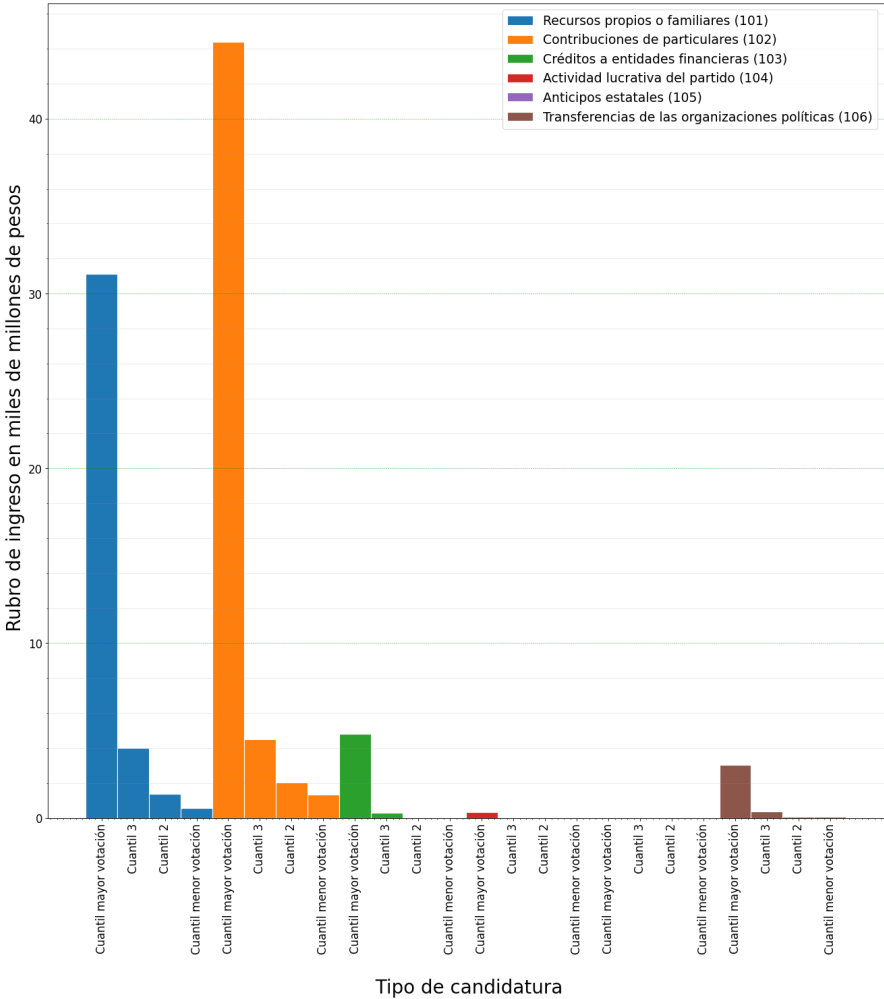
Figura 17. Porcentaje de los candidatos que fueron elegidos dentro de cada decil de ingresos de los candidatos y promedio de ingresos reportado en cada decil.



Nota: Datos provenientes del portal Cuentas Claras para el caso de los ingresos y del Consejo Nacional Electoral para determinar obtuvieron una curul.

Analizando los rubros específicos de ingresos, se encuentra que los candidatos al Senado que tuvieron una mayor votación tienen una ventaja comparativa de obtener recursos propios, aportes particulares, y también son los que predominantemente reciben recursos de sus partidos (Figura 18). Es significativa la diferencia en ingresos provenientes de recursos propios y contribuciones de particulares entre el 25% de candidatos con mayor votación y el resto de los competidores: más de 31 mil millones de pesos en recursos propios y 44 mil millones de pesos en contribuciones particulares, a nivel agregado, de los candidatos en el cuantil de mayor votación, muy lejos de los 4 mil y 5 mil millones en los mismos rubros del cuantil siguiente. Asimismo, es notable que estos fueron los únicos candidatos que pudieron acceder a créditos de entidades financieras, así como recibir mayoritariamente las transferencias que vienen de los recursos de las organizaciones políticas.

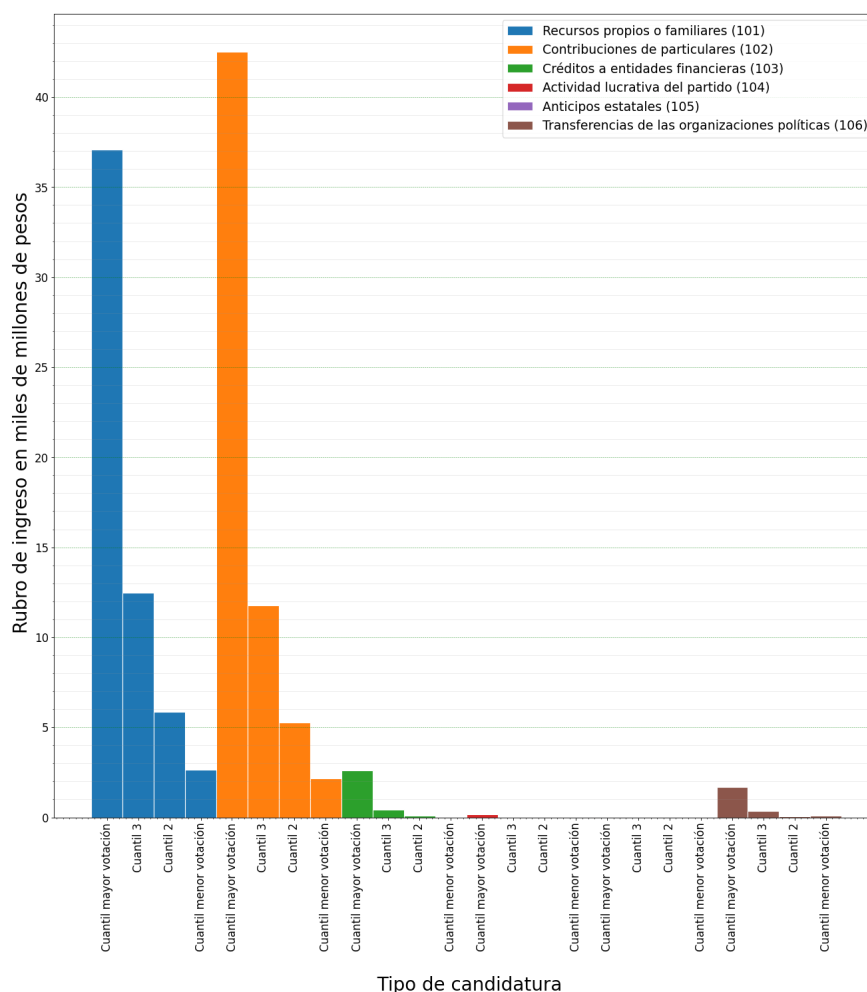
Figura 18. Total de ingresos por rubro y cuantil de votación de los candidatos en listas abiertas para las elecciones al Senado en 2022.



Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos al Senado de 2022 diferenciando por 4 cuantiles de votación, por lo que se excluye del análisis a los candidatos que se presentaron en listas cerradas.

Los resultados del mismo análisis para las elecciones a la Cámara de Representantes en el mismo año no difieren en sus conclusiones. No obstante, las brechas de ingresos entre cada cuantil de votación son levemente menores que en el caso del Senado: 37 mil millones del total de los ingresos de los candidatos que obtuvieron mayor votación provinieron de sus propios recursos, mientras que en el cuantil siguiente esta cifra rondó los 12 mil millones de pesos (Figura 19). De igual manera, sigue siendo cierto que quienes lograron más votos fueron también quienes obtuvieron créditos del sector financiero y recibieron en mayor medida recursos de los partidos y movimientos políticos.

Figura 19. Total de ingresos por rubro y cuantil de votación de los candidatos en listas abiertas para las elecciones a la Cámara de Representantes en 2022.



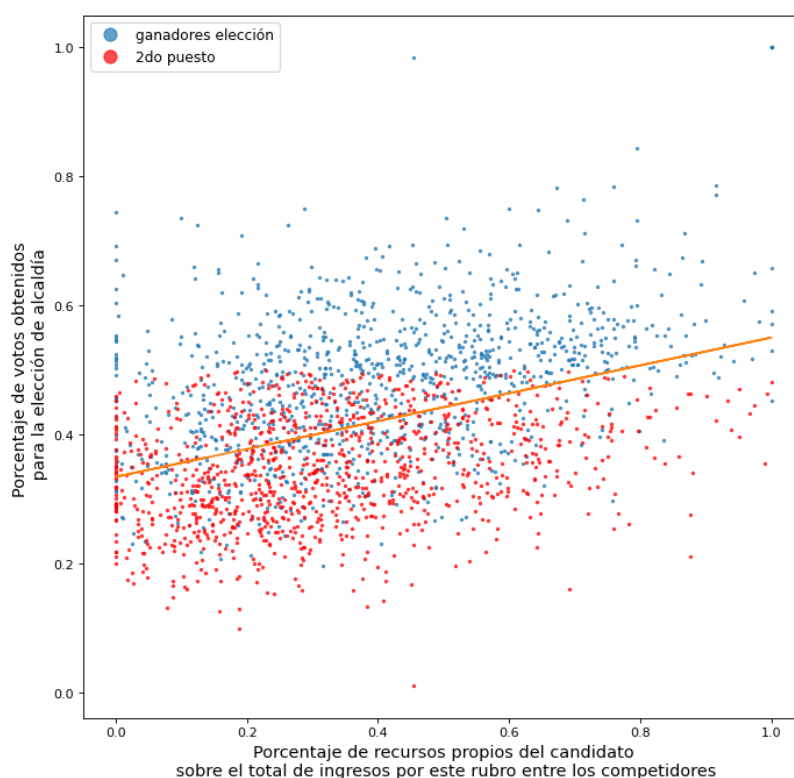
Nota: Se suman todos los rubros de ingresos reportados en Cuentas Claras de cada uno de los candidatos a la Cámara de Representantes en 2022 diferenciando por 4 cuantiles de votación, por lo que se excluye del análisis a los candidatos que se presentaron en listas cerradas.

Hecho 6: Candidatos con mayores ingresos ejercen mayor gasto que sus competidores a través sus propios recursos y luego lo recuperan mediante reposición de votos.

El hecho anterior presentó cómo la financiación, en particular aquella de recursos de los candidatos y contribuciones de privados, está correlacionada a pertenecer al 25% de candidatos con mayor votación para el Congreso de la República. Esta realidad no es única de la política nacional: en la Figura 20 se muestra cómo el porcentaje de recursos propios sobre el total de recursos propios agregado de todos los candidatos a cada una de las elecciones de alcaldía de 2019 está relacionado con un mayor porcentaje de votos obtenidos por los ganadores de la elección y a aquellos en segundo lugar². En promedio, cuando un candidato recaudó más del 60% del total de los recursos propios reportados en cada municipio su votación esperada está por encima del 50% de los votos.

² Esta relación se mantiene, e incluso se hace más fuerte, cuando se incluyen todos los candidatos, pero se muestra solo el primer y segundo puesto de la elección para considerar candidatos con oportunidades de ganar similares.

Figura 20. Relación entre los recursos propios de cada candidato respecto al total de recursos propios de competidores y el porcentaje de votos obtenido (elecciones de alcaldías en 2019).

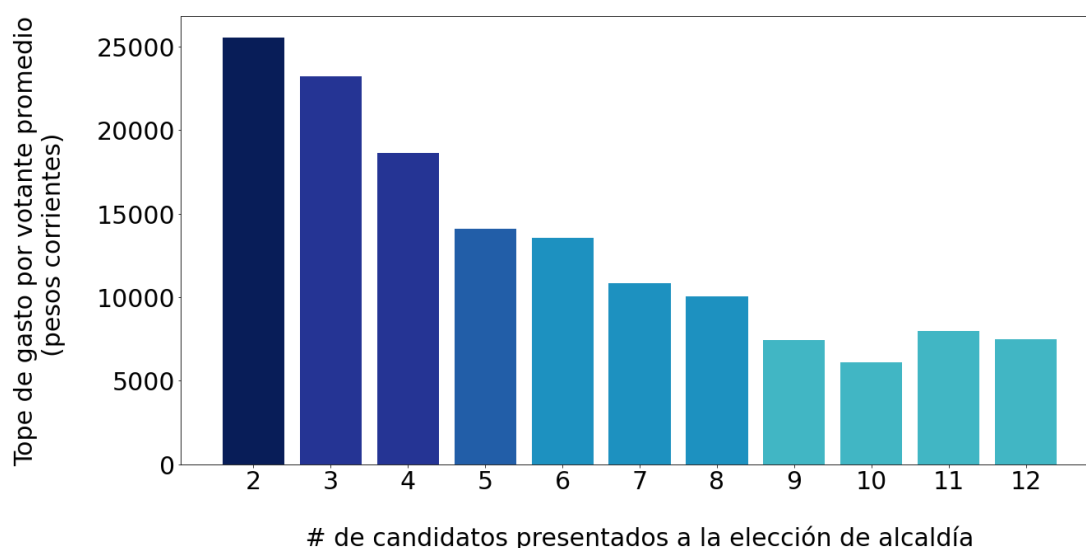


Nota: Datos de ingresos provenientes del portal Cuentas Claras y de la Registraduría Nacional para los votos obtenidos por cada candidato.

El Estado a través de la reposición de votos le permite a aquel candidato con poder económico recuperar su dinero invertido en campañas. Un candidato a la alcaldía promedio puso 29 millones de pesos de sus recursos para su campaña en 2019 y recibió 9.6 millones por la figura de reposición. No son muchos los colombianos en la distribución de ingreso con la capacidad de endeudarse o poner de su propio patrimonio 29 millones de pesos para una elección incierta, sin contar que este valor solo resume el comportamiento medio de lo que ponen los candidatos y no tiene en cuenta la alta heterogeneidad en los recursos propios aportados.

Figura 21. Relación entre límite de gastos por votante registrado y el número de candidatos que se presentan para las elecciones de alcaldía de 2019 en municipios con censo electoral menor a 25 mil personas³.

³ Este comportamiento se mantiene, e incluso se acentúa, tomando el universo de elecciones para alcaldía de 2019. No obstante, se decide mostrar el comportamiento para municipios con menos de 25 mil personas para evidenciar que existe variabilidad en el número de candidatos que se presentan aun cuando se analizan poblaciones pequeñas.



Nota: Datos de límites de gasto por votantes registrados provenientes del Consejo Nacional Electoral y de la Registraduría Nacional para candidatos presentados.

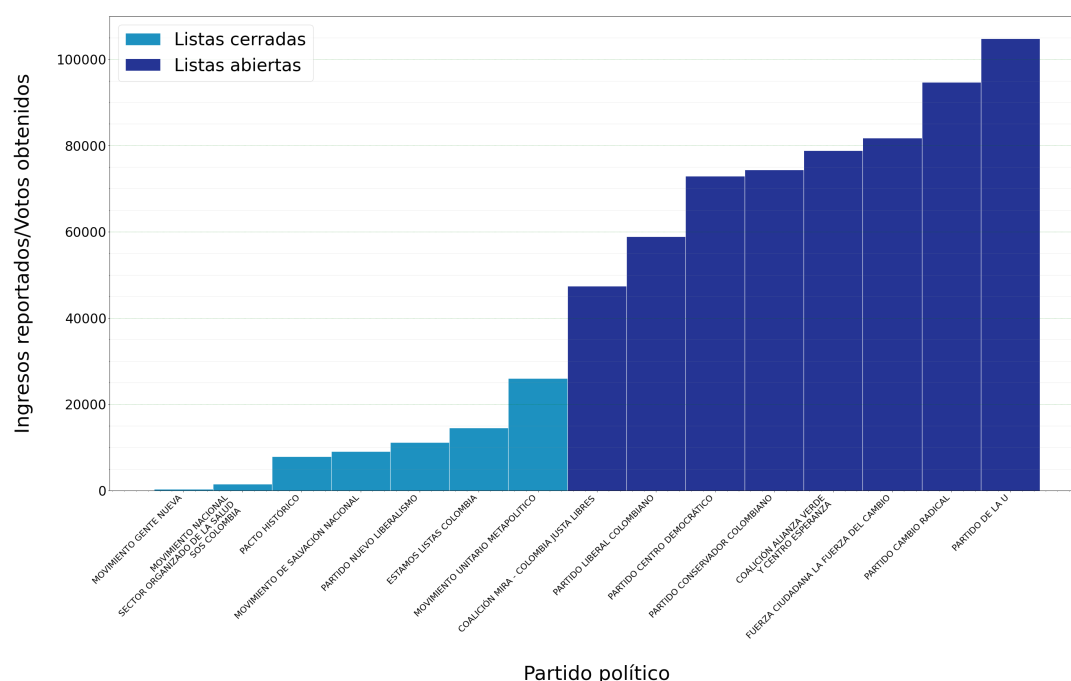
Este comportamiento a nivel agregado se ve necesariamente reflejado en la competencia política territorial. Cuando los candidatos pueden gastar más en promedio se genera un desincentivo a participar a quienes tienen mayores dificultades para poder equiparar ingresos similares a quienes tienen mayor económico. Por ende, se espera que con límites más restrictivos (que los gastos por votante registrado permitidos sean más bajos) exista una mayor competencia política vista desde el número de candidatos que participan en unas elecciones (Avis et al., 2022). Aprovechando la alta variabilidad de topes de gasto por votante registrado evidenciada en la Figura 13, se observa que los municipios pequeños con menor nivel de competencia en las elecciones de alcaldía (2 o 3 candidatos presentados) son también aquellos con un tope de gasto por votante registrada promedio más alto, alrededor de 25 mil pesos por persona registrada para votar (Figura 21).

Hecho 7: Las instituciones electorales actuales fomentan la competencia dentro de los partidos, incrementando la presión de financiación de los candidatos para lograr diferenciarse de sus copartidarios.

Este y los siguientes hechos dejan de lado el comportamiento de la financiación política o su relación con los resultados electorales y la competencia, y se enfocan más en cómo la financiación política interactúa con las instituciones electorales y los problemas más estructurales del país. Este hecho estilizado en particular se concentra en el efecto directo que tienen las reglas de cómo se organizan los políticos y partidos para poder competir sobre la eficiencia de la financiación (e.g. qué tantos votos se reciben por cada peso empleado) de los agentes políticos. Una de estas instituciones que es muy discutida en cada reforma política es la posibilidad de los partidos políticos de presentar una lista abierta. Se ha demostrado, por ejemplo, que la adopción de listas abiertas mejora el desempeño electoral y la calidad de los candidatos de los partidos en las elecciones de concejos, pero, al mismo tiempo, las contribuciones mediante recursos propios

aumentan en promedio un 57% y en un 42% en cuanto al total de las contribuciones (Hangartner et al., 2019).

Figura 22. Relación entre los ingresos reportados y votos obtenidos de cada partido o movimiento político en las elecciones de Senado en 2022 diferenciando entre listas cerradas y listas abiertas.



Nota: Datos de ingresos provenientes del portal Cuentas Claras y de la Registraduría Nacional para diferenciar el tipo de listas de los partidos. No se tienen en cuenta dentro del análisis el comportamiento del Partido Comunes dada las características particulares de cómo se regula su participación política. Se agregan los ingresos reportados de los candidatos de cada partido político en Cuentas Claras.

El aumento en los recursos que emplean los partidos en las elecciones a concejos también tiene un paralelo en las elecciones legislativas: los partidos con listas cerradas reportan considerablemente menos ingresos totales por cada voto obtenido que los partidos con listas abiertas (Figura 22). En los casos más extremos un partido político con lista cerrada reportó cerca de 25 mil pesos por cada voto que terminó recibiendo, mientras que esta cifra asciende a más de 100 mil pesos por cada voto en el caso más extremo de las listas abiertas. Esto indica claramente que las instituciones electorales como el tipo de listas que se pueden presentar, al igual que las fórmulas para la traducción de votos en curules, o cualquier otra regla que afecte cómo se llega al poder, tienen un impacto directo en cómo se compite y, dentro de esto, en cuánto dinero es empleado para estar en la posibilidad de ganar una elección.

Hecho 8: Recibir contratación pública depende en buena parte del éxito electoral del político que financian las empresas o contratistas.

Cuando los candidatos tienen el incentivo a superar el gasto de sus competidores para lograr una ventaja electoral, entonces puede darse el incentivo para que creen redes de poder que les permita obtener estos recursos que necesitan. Uno de los elementos más

importantes de estas redes son las conexiones con potenciales contratistas estatales, quienes reciben grandes sumas de dinero por el desarrollo de contratos públicos. Transparencia por Colombia (2019) evidenció en su Informe Elecciones y Contratos que aproximadamente un tercio de los financiadores privados celebraron contratos entre 2016 y 2019. Desagregando la información por tipo de elección, y si el candidato del financiador resultó elegido o no, encuentran que más de la mitad de las personas jurídicas que aportaron a gobernadores elegidos, y un 46% para el caso de alcaldías, celebraron contratos públicos luego de las elecciones. Adicionalmente, la modalidad de contratación directa fue la más utilizada para la celebración de contratos entre los financiadores de campaña.

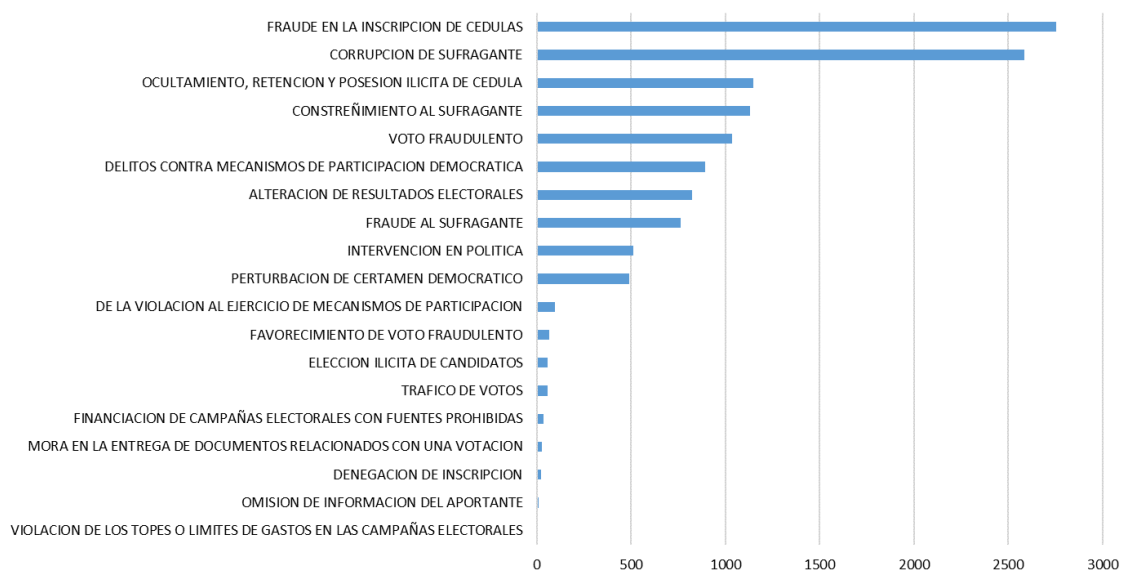
Trabajos empíricamente más robustos mantienen esta relación descrita: cuando un alcalde gana por muy poco una elección, sus financiadores más que duplican la probabilidad de recibir un contrato público frente a los financiadores de los candidatos que perdieron por el estrecho margen (Gulzar et al., 2021). Inclusive, estos contratos tienden a tener peor desempeño al excederse en los costos y requerir más tiempo para desarrollarse, probablemente asociado a que el contratista pertenece a la red de poder que quedó elegida y obtiene así estos beneficios contractuales.

En conjunto esta evidencia sugiere que la competencia económica que se desprende de la competencia por el poder alimenta prácticas que aumentan el riesgo de corrupción, como es el que los contratistas públicos terminen financiando costosas campañas para luego tener una mayor chance de retribución en forma de contratos públicos o beneficios contractuales una vez les son adjudicados.

Hecho 9: Los contextos sociales difíciles condicionan de forma negativa el desarrollo de los procesos democráticos.

A pesar de la percepción generalizada en la sociedad colombiana de la prevalencia del clientelismo en el país, es difícil a ciencia cierta determinar cuál es el poder electoral de las máquinas clientelistas para determinar el resultado de las elecciones. No obstante, mediante diseños metodológicos rigurosos, se ha logrado evidenciar a nivel de regiones y para municipios particulares con problemas históricos de violencia, el alcance de estas máquinas en intentar comprarle el voto a las personas.

Figura 23: Total de delitos electorales identificados en Colombia entre 2010 y 2021.



Nota: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La gráfica anterior enlista los delitos electorales más comunes en Colombia, donde predominan los que están asociados con la compra de votos o el direccionamiento del resultado de los sufragios a través de la corrupción al votante, también se identifica que no se tiene un conteo considerable de crímenes asociados con violación a las reglas de financiamiento de las campañas tales como violación a los topes de gastos o la financiación con fuentes prohibidas, no obstante esto se puede deber bien sea a que los topes son muy altos como para ser superados o porque no existen los mecanismos de vigilancia suficientes para la supervisión de la reglamentación asociada.

En todas las regiones existe una persistencia de intento de compra de votos, siendo más prevalente en el norte del país con alrededor de 20% de los votantes a los que se les intentó ofrecer un intercambio económico a cambio de su voto (Fergusson et al., 2018). Si bien existen algunas diferencias de prevalencia entre regiones, lo cierto es que esta es la práctica ilegal más utilizada para modificar directamente el comportamiento electoral de los votantes a nivel regional. Sin embargo, en los municipios con los mayores problemas históricos de violencia por el conflicto armado no es la compra de votos sino la intimidación (amenazas violentas) y el acceso a beneficios privados otorgados por los políticos (el acceso a un cargo públicos, subsidio, etc.) las prácticas ilícitas para obtener apoyo electoral más prevalecientes (García-Sánchez y Pantoja, 2015).

En general, cualquier reforma política que se lleve a cabo no puede olvidar estos problemas estructurales. La naturaleza del reto de promover una mayor equidad en la competencia política es distinta en regiones que históricamente han convivido con máquinas clientelistas o afectadas por grupos armados ilegales, esto está asociado al concepto de Rebelocracia desarrollado por Arjona (2016) donde la predominancia de grupos beligerantes en las regiones condiciona el desarrollo de sus instituciones, incluyendo instituciones electorales. Una mayor focalización en el control de los recursos electorales de los candidatos en estas zonas y un enfoque integral y diferenciado que aborde la seguridad de la población y los candidatos puede crear una competencia política más transparente y legítima en contextos afectados por estos problemas.

Hecho 10: Las autoridades electorales no tienen las capacidades para controlar efectivamente el cumplimiento de la reglamentación alrededor de la financiación electoral.

La mejora en las instituciones debe verse con un enfoque integral: progresar solo en una dimensión permite que los agentes aprovechen otros medios para minar las intenciones de reformas incompletas (Fergusson et al., 2013). Aun si se lograra el ideal en la arquitectura de financiación de campañas, aun si se pasan las reformas necesarias para que el dinero no sea un factor que genere las brechas actuales de participación y competencia política, siempre existirá el incentivo para cualquier candidato de aumentar su gasto ilegalmente por otros medios y potencialmente focalizarlo de forma clientelista hacia quienes tienen mayores necesidades económicas (Weitz-Shapiro, 2012). Es por ello que las organizaciones que ejercen control durante el periodo electoral y que generan castigos a quienes incumplen con las reglas de financiación son tan importantes. Sin organizaciones de control independientes y con capacidades reales poco lograrán las mejores instituciones en financiación electoral.

No obstante, en Colombia existe una serie de debilidades históricas en el Consejo Nacional Electoral (CNE), encargada del control y vigilancia del financiamiento de todos los candidatos, ante su falta de capacidades por recursos insuficientes (Transparencia por Colombia, 2019b) y un sistema de elección de magistrados sin independencia de quienes tiene que vigilar (Kahn y Saavedra, 2021). Según un estudio de Transparencia por Colombia (2019b), 2 años luego de las elecciones de 2015 solamente el 18% de las más de 17 mil cuentas registradas para estas elecciones territoriales habían sido certificadas por la entidad. Incluso si se mejora el reporte de las cuentas, el CNE no cuenta con la autonomía y suficiencia para lograr ejercer una vigilancia adecuada a las cuentas de los candidatos.

Por el lado de la vigilancia a las cuentas bancarias de los candidatos, la Superintendencia Financiera fue la entidad encargada de vigilarlas según la ley estatutaria de 2011. No obstante, no existen registros públicos de cómo la entidad ha desempeñado esta tarea en la última década o cuáles son los resultados que ha obtenido en el desarrollo de esta vigilancia o en la coordinación de esta actividad con el Consejo Nacional Electoral.

Los anteriores hechos estilizados presentaron un panorama general del comportamiento de la financiación de campañas en la última década, su relación con el tipo de competencia política y la desigualdad económica, así como con las complejas condiciones estructurales del país. En síntesis, el gasto de campaña puede costar en agregado para todos los candidatos entre 100 mil millones de pesos y medio billón según la elección electoral en juego, aunque existe cierta heterogeneidad en el total de gasto empleado a lo largo del territorio, pero no en los rubros en los que se destinan, siendo el gasto en propaganda electoral siempre el más importante. La financiación se da principalmente por el sistema financiero para las elecciones presidenciales, mientras que en el resto de las elecciones los candidatos han desarrollado una alta capacidad de conseguir recursos a través de contribuciones particulares o por medio de sus propios patrimonios. Esta dependencia en recursos privados para las elecciones al congreso y territoriales, junto con el diseño de las instituciones actuales que traducen la competencia política en una

competencia económica, están asociadas a dos problemas sociales y políticos del país: la perpetuación de la desigualdad al incentivar el que las personas con mayores capacidades económicas sean quienes puedan competir electoralmente y ganar el poder, y el mayor riesgo de corrupción ante la defensa de los intereses privados de quienes proveen estos recursos o el uso de maquinarias clientelistas para influir sobre los votantes. A un nivel más estructural, las instituciones electorales vigentes fomentan el alto costo actual de las campañas, mientras que las entidades de control no cuentan hoy en día con las capacidades para ejercer la vigilancia necesaria sobre las cuentas de los candidatos y garantizar así la transparencia en cada paso del proceso de financiación.

Hecho 11: El calendario electoral no unificado sumado a la falta de contundencia de las reformas electoral no ha permitido consolidar mecanismos de democracia interna.

De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021), solamente el 8% de los colombianos mayores de 18 años manifiesta confiar en el actuar de los partidos o movimientos políticos, sumado a esto, los procesos electorales propios de consultas internas para elegir candidatos a congreso y presidencia de los partidos políticos tienen tasas de abstención superiores al 80% (Pachón, 2018). Ambas cifras dan cuenta de un diagnóstico negativo sobre la democracia interna de los partidos políticos en Colombia, este diagnóstico está dado por distintos factores donde se resaltan falencias en la organización de las elecciones asociadas a una equívoca definición del calendario electoral y a la estructuración de reformas electorales que pierden en sus recorridos legislativos fuerza para modificar las instituciones que rigen los lineamientos de democracia interna de los movimientos políticos.

La unificación del calendario electoral donde se programen el mismo día tanto las elecciones ejecutivas de primera vuelta como las elecciones legislativas generará un efecto de arrastre que incremente la participación en todas las contiendas y con un efecto especial en las consultas interpartidistas organizadas por los distintos movimientos políticos (Pachón, 2018). Por un lado, esta unificación incrementará la participación en las consultas internas que de realizarse en otra fecha representarían un costo adicional para los movimientos políticos, para los entes organizadores y para los votantes. Además, la decisión de los votantes en las elecciones a presidencia puede extrapolarse a las del congreso lo cual generaría mayor facilidad para la consecución de mayorías, disminuyendo así los efectos negativos de la búsqueda de mayorías a través de las prácticas propias del actuar político tradicional.

La agenda que han seguido las reformas electorales en Latinoamérica no ha generado cambios considerables que mejoren la democracia interna de partidos y movimientos políticos, en distintas oportunidades los procesos legislativos de las reformas van perdiendo fuerza en su intención de modificar la reglamentación alrededor de los procesos de selección de candidatos dentro de los movimientos políticos (Freidenberg et al, 2019). Usando los datos del Observatorio de Reformas Políticas se evidencia que de las reformas político electorales que se dieron en Latinoamérica en el periodo entre 1978 y 2015 solamente en 17 de ellas se lograron cambios asociados a mejorar la democracia interna de los partidos, en el periodo entre 2015 y 2018 Freidenberg et al (2019)

exponen que solamente en 1 (República Dominicana en 2018) de las 23 reformas dadas en Latinoamérica se logró un cambio relacionado con medidas cuyo objetivo se relacionaba con mejorar la democracia interna.

En línea con lo anterior y para referirse a la última experiencia legislativa en Colombia relacionada con una reforma electoral, Roll y Cortés (2019) analizan la evolución de la reforma político electoral que el gobierno de Iván Duque presentó en 2018 al Congreso de la República donde se evidencia que dentro de los lineamientos iniciales de la reforma no se habían incluido modificaciones asociadas a mejorar la democracia al interior de los partidos, no obstante, una vez la reforma tuvo modificaciones en el congreso se reciclaron algunas medidas de reformas fallidas del pasado, mientras que la expansión de la reforma dificultó el trámite de la misma en el legislativo hasta terminar siendo trunca.

4. Análisis de Política Comparada sobre el Financiamiento Político Electoral

La siguiente tabla expone distintas características de la política de Financiamiento Político Electoral en Colombia, México, Brasil, Uruguay, Chile y Costa Rica con el objetivo de comparar las instituciones que determinan parte del rol del dinero en la política electoral. En primer lugar, se evidencia una similitud en los años en los que parte de estos países introdujeron en su legislatura mecanismos asociados al financiamiento público (FP) de partidos políticos y elecciones; Colombia, México, Brasil y Chile lo hicieron en años similares, mientras que Uruguay y Costa Rica lo hicieron con bastante antelación.

En segundo lugar, la mayoría de los países direcciona sus recursos de FP a financiar los partidos políticos y las campañas electorales, con la excepción de Chile que solo financia las elecciones y no la subsistencia de los partidos. Además, algunos países van más allá y destinan recursos a temas asociados con investigación y fortalecimiento de los partidos políticos. Sumado a lo anterior, todos los países expuestos usan como criterio de distribución de los recursos de FP el peso electoral de los partidos y a este criterio, Colombia, México y Brasil, adicionan el criterio de equidad.

En tercer lugar, en la mayoría de los países se identifica la necesidad de conseguir entre el 2% y el 5% o tener representación en los órganos legislativos para poder acceder efectivamente a financiamiento público, los países que también consideran el criterio de equidad para distribuir sus recursos tienen definidos porcentajes fijos de esos fondos para distribuir de forma equitativa entre los países que estén inscritos o establecidos de forma correcta de acuerdo a la legislación de cada país.

En cuarto lugar, se evidencian restricciones generalizadas a los aportes que provengan de personas naturales y jurídicas para la financiación de campañas, limitando estos a porcentajes bajos del total de los recursos usados para financiar una campaña. No obstante, hay excepciones como el caso de Costa Rica, donde si bien los aportes particulares solo pueden venir de personas naturales y no jurídicas, estos aportes no tienen topes definidos.

Por último, otra generalidad identificada en la arquitectura institucional asociada a la política de financiamiento electoral es la forma en la cual se eligen los directivos o magistrados de las autoridades electorales en cada país, en la mayoría de los casos se involucra en el proceso de selección a las ramas legislativas de los países, donde el congreso participa o en la promoción de candidatos o en la selección de los mismos. Se destacan como casos diferenciales el caso de Brasil y Costa Rica donde se involucran en los procesos de selección de candidatos a representantes de las altas cortes de justicia. En el caso mexicano se resalta la conformación de un comité técnico de distintas organizaciones que lleva a cabo uno de los filtros y la convocatoria pública que pluraliza el proceso de postulación de candidatos.

Tabla 2: Comparación en la política de Financiamiento Político-Electoral en Latinoamérica.

	Colombia	México	Brasil	Uruguay	Chile	Costa Rica
Año de introducción de Financiamiento Público (FP)	1985	1977	1971	1928	1988	1956
Direccionamiento del FP	Partidos Políticos, Elecciones, Investigación y Fortalecimiento.	Partidos Políticos, Elecciones, Investigación	Partidos Políticos, Elecciones, Investigación	Partidos Políticos y Elecciones	Elecciones	Partidos Políticos, Elecciones, Investigación
Criterio de distribución del FP	Equidad y Peso Electoral	Equidad y Peso Electoral	Equidad y Peso Electoral	Peso Electoral	Peso Electoral	Peso Electoral
Condiciones para el acceso a FP	10% del Fondo de Financiación de la Política distribuido en partes iguales para todos los partidos políticos. 50% del fondo distribuido de acuerdo con el número de curules logradas en las últimas elecciones al Congreso. 40% restante para contribuir a las actividades de los partidos políticos. La financiación de campañas se hace a través de la reposición de votos y aplica para partidos o candidatos que: en elecciones regionales consigan al menos el 5% de los votos, en elecciones legislativas consiguieron el 50% del umbral que se establezca y en elecciones ejecutivas consiguieron al menos el 4% de los votos válidos.	Haber obtenido 2% de los votos válidos en alguna de las elecciones: legislativas o ejecutivas.	5% de un fondo público distribuido en partes iguales. 95% de acuerdo con la proporción de votos obtenidos en la última elección.	FP para los partidos con representación parlamentaria.	FP para todos los partidos inscritos en el Servicio Electoral	FP para quienes logren al menos 4% de los votos válidos en elecciones legislativas o ejecutivas.

Limitaciones al monto de financiación con origen privado	Donaciones de personas naturales hasta el 2% del tope máximo fijado por campaña.	Hasta el 0,5% del total fijado como tope máximo por campaña.	Hasta el 10% de los ingresos de las personas naturales o Hasta el 2% de la facturación de personas jurídicas.		Hasta 10% del gasto electoral y con limitantes de 250 Unidades de Fomento (UF) para elecciones regionales, 315 UF para elecciones legislativas y 500 UF para elecciones ejecutivas.	Solo se permiten donaciones de personas naturales sin tope alguno.
Mecanismo de elección de la dirección del organismo de control electoral	El Consejo Nacional Electoral es elegido por el Congreso en pleno para un periodo constitucional de 4 años, mediante el sistema de cifra repartidora, previa postulación de los partidos con personería jurídica o por coaliciones.	Comité técnico integrado por 3 personas elegidas por la Cámara, 2 por la Comisión Nacional de DDHH y 2 de organismo garante seleccionan candidatos de convocatoria pública para que la Cámara seleccione	-3 jueces escogidos por los Ministros del Supremo Tribunal Federal. -2 jueces escogidos por los Ministros del Tribunal Superior de Justicia. -2 jueces escogidos por el Presidente de la República de entre 6 abogados propuestos por el Supremo Tribunal Federal.	-5 miembros de la Corte Electoral son escogidos en votación por dos tercios de los miembros del Congreso. -4 miembros son elegidos también por el Congreso, pero a través de un sistema de proporcionalidad.	5 miembros designados por el presidente de la República con acuerdo previo con al menos 2/3 del Congreso.	Elegidos por mínimo dos terceras partes de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

Fuente: elaboración propia con datos de la Organización de los Estados Americanos y la legislación de cada país.

5. Principios para una nueva política de financiación electoral

Los hechos anteriores, además de hacer una estimación de cuánto sería el esfuerzo fiscal en el que habría que incurrir para la financiación de cada tipo de elección, mostraron la necesidad de tener en cuenta diferencias en las realidades políticas y de gasto electoral en cada circunscripción. En esta sección se utilizan estos aprendizajes para brindar algunos principios rectores que equilibren la competencia política y se reduzca de esta manera el riesgo en corrupción en todos los niveles políticos. Asimismo, se comentan los puntos centrales de las propuestas a reforma política que se discuten en el congreso a la luz de estos principios.

En particular, cualquier reforma electoral mejoraría las condiciones actuales de desigualdad y riesgo de corrupción siguiendo estos principios en el diseño de un mejor sistema político:

- **Estipular los objetivos democráticos que persigue la política pública de financiación de campañas.** Al asignar democráticamente el rol que debe cumplir el dinero en las campañas, las instituciones se acercarán a un mejor diseño que ponga de primero la buena competencia política, y que no sea actualmente como

un premio a quienes cuentan con la capacidad económica y política de obtener más votos.

- **La financiación pública debe aumentar sustancialmente, idealmente siendo preponderante en la financiación, pero, más importante aún, se debe cambiar el diseño actual bajo el cual se entregan los recursos.** Los anticipos o créditos financieros solo les son posibles obtenerlos a los candidatos con mayor patrimonio propio, mientras que la alta dependencia en recursos propios o privados, además de representar un desequilibrio económico para la competencia, termina teniendo un alto efecto en los resultados electorales que luego son premiados con la reposición de votos. Es por ello que el diseño institucional de acceso a recursos públicos le debe permitir a un candidato sin estos fuertes medios económicos una posibilidad *ex ante* de poder competir en las condiciones más paritarias posibles respecto a quienes sí los tiene.
- **Se refuerza la idea de que el Estado podría tomar acciones más decisivas en la financiación directa o indirecta de la propaganda electoral que utilizan los partidos y movimientos políticos para las elecciones legislativas,** al igual que en la regulación de límites, reglas de uso y demás medidas que se requieran para promover una competencia equitativa en cada una de las regiones del país, esta reglamentación debe considerar la independencia de las entidades que vigilarán la financiación pública con el objetivo de prevenir posibles sesgos en el direccionamiento de la financiación condicionados por conflictos de interés. Si bien la naturaleza de la propaganda electoral varía según el contexto político, si el Estado tomara un rol más activo sobre este gasto se podría, no solo disminuir considerablemente los montos destinados en este rubro, sino también lograr una mayor equidad en el acceso a estos medios de difusión de información ante su importancia electoral.
- Las instituciones electorales actuales fomentan un mayor gasto de campaña: los partidos tienen el incentivo de presentar el mayor número de candidatos posible en listas abiertas y que cada uno busque maximizar los votos que obtiene, al estar el número de escaños obtenidos atados al resultado electoral agregado del partido. Esto pone una mayor presión sobre los recursos públicos que se necesitarían para financiar las campañas, o, de mantenerse el esquema actual de preponderancia de los recursos privados, mina la representación democrática al darle poder de influencia a los intereses privados de las personas con mayor capacidad económica del país. **Por ende, no se puede separar el diseño de las instituciones electorales del diseño de las instituciones de financiación: una competencia paritaria al nivel económico y político debe ocurrir entre partidos, e idealmente, también al interior de estos.**
- **Se deben tener en cuenta las heterogeneidades espaciales y por rubros en el gasto, pero poniendo límites similares entre regiones y municipios.** Existen municipios que para sus elecciones territoriales gastaron más de 50 mil pesos por votante, un valor difícil de defender dadas las necesidades que también suelen tener estos municipios pequeños. No es lo mismo hacer campañas en lugares con población más dispersas, o en ciudades, o en zonas con problemas estructurales de máquinas clientelistas y/o con condiciones de seguridad difíciles para la población. Una política que busque romper con las desigualdades y promover un sistema político más transparente y que genere mejores políticas públicas en

todos los niveles, debe tener en cuenta estas heterogeneidades cumpliendo en lo posible con los objetivos democráticos que se hayan propuesto en un principio.

- **Ningún esfuerzo en la arquitectura de financiación de campañas, o mejoras en las instituciones electorales, funcionará correctamente si las entidades de control no cuentan con las capacidades para ejercer una constante vigilancia sobre las cuentas de los candidatos.** Quienes se lanzan a participar en política siempre cuentan con el incentivo de generar mayor gasto, y solo se logrará un mejor sistema político si existe un control efectivo o, en los casos que lo requieran, un castigo seguro, eficiente y estricto sobre los candidatos que sobrepasen los límites o no reporten ingresos que obtuvieron.

6. La reforma electoral en curso

El código electoral en Colombia está definido por el Decreto Ley 2241 de 1986 y desde entonces se han impulsado distintas iniciativas para modificarlo, no obstante, estas iniciativas no han finalizado con éxito y, por ende, no se ha modificado de forma integral el código electoral. En 2017 la Registraduría Nacional del Estado Civil en conjunto con el Consejo de Estado iniciaron la construcción de un nuevo proyecto de código electoral que respondiera a las demandas del siglo XXI, en esta iniciativa se sumó la participación de la Procuraduría General de la Nación y representantes del gobierno. La iniciativa se materializó en un proyecto de ley estatutaria en 2019 que sería finalmente radicado en el Senado de la República en noviembre de 2020.

Este proyecto de ley estatutaria fue aprobado por las mayorías del congreso el último día de las sesiones extras de diciembre de 2020. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró el proyecto inconstitucional en 2022 a través de la sentencia C-133/22 argumentando que la aprobación del proyecto se dio en sesiones extraordinarias lo cual es un vicio de trámite en la aprobación de proyectos de leyes estatutarias. Además, los debates alrededor del proyecto se dieron de forma virtual y, de acuerdo con jurisprudencia previa, los proyectos de ley estatutaria deben debatirse y aprobarse de forma presencial.

Posterior a lo anterior, en el marco de la radicación de las reformas de inicio de gobierno nuevamente se presentó ante el Congreso de la República el 8 de agosto de 2022 con mensaje de urgencia⁴ y autoría de la Registraduría, un proyecto de ley estatutaria con la intención de reformar el código electoral vigente. Este proyecto fue radicado de forma conjunta por congresistas del partido de gobierno, el registrador nacional, el ministro de interior y el presidente del Consejo Nacional Electoral y recogió el texto del proyecto de ley anterior que fue declarado inconstitucional por vicios de trámite. De acuerdo con el registrador nacional Alexander Vega, el proyecto de ley mantiene el mismo texto que fue aprobado en su momento por el Congreso de la República y en el que participaron distintos sectores políticos e instituciones públicas⁵.

⁴ Posteriormente se retiraría el mensaje de urgencia del proyecto.

⁵ Ver: *Las claves de la reforma al Código Electoral que se radicó en el Congreso*. El Espectador (2022): <https://www.elspectador.com/politica/las-claves-de-la-reforma-al-codigo-electoral-que-se-radico-en-el-congreso/>

A continuación, se comentan algunos apartados del proyecto de reforma electoral que cursa actualmente en el congreso asociados a los temas propios de financiación electoral y demás temáticas que han sido desarrolladas en este documento. Para ello se toma como referencia el texto de reforma propio de la ponencia en la Comisión Primera del Senado de la República presentado en marzo de 2023, texto que ya tuvo una ponencia en Cámara de Representantes en noviembre de 2022 y, donde es de resaltar que la dinámica de debate de este proyecto de ley puede estar especialmente condicionada por la aprobación previa que ya se dio en 2020, donde incluso, cabe la posibilidad de aprobar el mismo texto.

Los comentarios relacionados con el proyecto de reforma se dividen por temáticas: 1) la independencia y actuar de la autoridad electoral; 2) la regulación de la propaganda electoral; 3) la vigilancia en las condiciones de acceso a financiamiento público; 4) la regulación del financiamiento privado; y 5) la promoción de mecanismos de democracia interna en los movimientos políticos.

a. Independencia y actuar de la autoridad electoral:

En lo referente a la autoridad electoral a nivel administrativo, en este caso el Consejo Nacional Electoral, se resaltan algunas reformas orientadas a fortalecer la capacidad de la reforma y recomendadas entre otros por la Comisión de Expertos Anticorrupción de 2021. Por un lado, se propone desligar el presupuesto de esta entidad del presupuesto de la Registraduría dejando el presupuesto del CNE como una sección independiente del Presupuesto General de la Nación. Lo anterior le daría autonomía administrativa y financiera en el uso del Fondo Nacional de Financiación Política. Además, se plantea darle la potestad de sancionar a los gerentes y auditores de las campañas políticas, ampliando las facultades actuales de sancionar a los partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, la intención del texto inicial en su artículo 6 por darle mayor independencia a la conformación de los miembros del CNE al cambiar la forma en la que se eligen pasando esta decisión del Congreso al Consejo de Estado fue modificada por el Congreso, donde propusieron anular este cambio y dejar la elección de los miembros del CNE como se tiene actualmente bajo la elección del Congreso. En línea con esto, las modificaciones del Congreso al texto inicial también eliminan la propuesta donde el CNE tendría que rendir cuentas a la sala penal de la Corte Suprema de Justicia. Ampliar la capacidad administrativa y presupuestal, sin resolver la falta de autonomía política va en contravía de las recomendaciones de la Misión Electoral Especial, de la comisión de expertos anticorrupción de 2021, y de múltiples recomendaciones de Fedesarrollo y otras entidades en la materia.

b. Regulación de la propaganda electoral:

Respecto a la regulación de la propaganda electoral, recordando que este documento la destaca como el principal gasto de las campañas políticas y determinante en los resultados electorales, el texto incluye diversas disposiciones. En principio, no considera como propaganda electoral el contenido que represente un apoyo por parte de personas naturales en redes sociales (Artículo 101). Esto representa un riesgo considerable en la

medida en que no se delimitan estos apoyos a la posible injerencia o participación en campañas electorales de influenciadores digitales, que en la actualidad tienen un alcance mediático que puede llegar a ser superior al de los medios tradicionales. Esto es aún más crítico en Colombia, donde de acuerdo con la OECD (2022) las redes sociales son la primera fuente a la que acceden los colombianos para informarse. Además, el relacionamiento con influenciadores ya tuvo relevancia en la campaña de las últimas elecciones a la presidencia en Colombia⁶.

Contrario a lo anterior, hay aspectos propios de la regulación de la propaganda asociados a propiciar la igualdad en el acceso a medios y recursos informativos para llegar al votante. Por un lado, se destaca la vigilancia en tiempo real de los reglamentos sobre la propaganda por parte de los Tribunales de Vigilancia y Garantías Electorales. Además, se resalta la realización de sorteos equitativos para que todas las listas y movimientos políticos tengan el mismo tiempo al aire en medios de comunicación masiva.

c. Vigilancia en las condiciones de acceso a financiamiento público.

El código electoral propuesto plantea distintas herramientas de vigilancia sobre la relación de las entidades financieras y la financiación de las campañas electorales. Dentro de estas se encuentra que, el CNE podrá compulsar copias a la Superintendencia Financiera en aquellos casos en los que considere que las instituciones financieras estén privando del acceso a sus servicios de forma injustificada a organizaciones políticas o imponga, de forma injusta, requisitos adicionales para acceder a sus servicios. Además, en el artículo 76 en referencia a las pólizas de seriedad que se exigen a los movimientos políticos se plantea que, las compañías aseguradoras no podrán exigir como requisito para la expedición de pólizas de seriedad contragarantías de cualquier naturaleza.

En lo referente a financiamiento público de la política electoral la reforma mantiene como herramientas principales de esta política la reposición de votos y los anticipos manteniendo como organización encargada de ello al CNE. De acuerdo con Transparencia por Colombia (2022), así como lo expuesto en los hechos de este estudio, si bien estas herramientas impulsan el financiamiento público de las campañas electorales hay factores que no están siendo considerados por la reforma que limitan considerablemente el alcance que pueden tener estas herramientas en su intención por promover la participación política de forma equitativa.

Además de los factores ya expuestos, se destaca la brecha temporal entre los días definidos para la realización de reposición de gastos y la ejecución real de la misma, esto condicionado por la ocurrencia de errores en el uso de las plataformas dispuestas para la carga de la información y las asimetrías de información entre las entidades que facilitan el acceso a crédito electoral y los candidatos. La brecha de tiempo existente en la reposición de gastos puede cerrarse a través de capacitaciones masivas e intensivas sobre el uso de las plataformas predispuestas para la carga de información y las asimetrías de información en la otorgación de créditos electorales se pueden corregir a través de

⁶ Ver: *Reunirse con influencers: la nueva estrategia de Rodolfo para crecer en redes*. La Silla Vacía (2022): <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/envivo/reunirse-con-influencers-la-nueva-estrategia-de-rodolfo-para-crecer-en-redes>

articulación interinstitucional que promuevan el intercambio de información entre organismos que manejen información contable de personas naturales y jurídicas de forma tal que se genere la información suficiente para facilitar la otorgación de crédito y la expedición de pólizas (Transparencia por Colombia, 2022).

Por otro lado, la reforma electoral plantea también en el artículo 172, cómo se recomienda en este documento, garantizar el transporte gratuito en la jornada de elecciones esto a través de la coordinación entre alcaldes, gobernadores y los operadores de transporte individual, público y colectivo (medida incluida en la derogada reforma electoral de 2021). Esta propuesta condiciona que, si los partidos o movimientos políticos ofrecen transporte a votantes deben reportarlo en sus informes de ingresos y gastos. No obstante, la reforma no acoge la recomendación hecha en distintas oportunidades de unificar el calendario electoral de forma tal que se lleven a cabo el mismo día las elecciones legislativas y las ejecutivas.

d. Regulación del financiamiento privado y la transparencia.

Una de las falencias de esta propuesta de código electoral reposa en la vigilancia sobre aportes privados a las campañas electorales. El artículo 273, exime de responsabilidad a los candidatos en los casos en los que alguno de sus aportantes esté involucrado en prohibiciones legales o constitucionales, lo cual es un riesgo latente de cooptación de las instituciones considerando que el contexto en el que se desarrolla la política electoral en Colombia ha estado marcado por la influencia de actores ilegales con particular influencia en los territorios.

Además, en aras de mejorar la transparencia de los procesos electorales la reforma electoral plantea la adopción de sistemas de asistencia tecnológica que sistematicen distintos procesos y consoliden la información propia de las elecciones. Se resalta este cambio como una adopción positiva recordando que este texto documentó el fraude en la inscripción de cédulas y el voto fraudulento como algunos de los crímenes con mayor cantidad de denuncias hechas, considerando que la adopción de un *Software Único Nacional del Proceso Electoral Colombiano* podría mitigar la ocurrencia de estos crímenes electorales. En ningún caso se debe restringir la posibilidad de que se creen registros privados y estén sólo en cabeza de la Registraduría.

Los efectos burocráticos de la reforma deben ser monitoreados para evitar un aumento de los funcionarios de libre nombramiento y remoción que actúen como cuotas políticas.

e. Promoción de mecanismos de democracia interna en los movimientos políticos

En términos de democracia interna no se detallan cambios significativos a como se toman las decisiones al interior de los partidos actualmente. El código electoral propuesto se limita a decir que los candidatos serán postulados producto de los mecanismos de democracia interna de los partidos sujetos a sus propios estatutos, donde pueden incluir mecanismos que promuevan la inclusión de la comunidad diversa, pero no indica directriz alguna sobre estos mecanismos. Sin embargo, al detallar los requisitos para presentar listas en coalición a las elecciones de corporaciones públicas, el texto inicial de la reforma

propone detallar los mecanismos que definieron el tipo de lista, pero las modificaciones en Cámara eliminaron esta propuesta.

Ante la decisión de retirar la reforma política se debe buscar que la reforma al código electoral mejore el funcionamiento del Consejo Nacional Electoral y aumente la financiación pública directa e indirecta de las campañas políticas.

Limitaciones

Es pertinente exponer que el análisis aquí realizado presenta algunas limitaciones a considerar para entender el alcance del documento. En primer lugar, la conformación de los datos usados para expandir la información presentada en algunos de los hechos estilizados se llevó a cabo cruzando bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y Cuentas Claras, lo cual representó una pérdida de información pertinente de comunicar considerando que los datos de ambas bases podrían no coincidir en un 100%. Sin embargo, el cruce de la información fue testeado de forma rigurosa tal que se pueda concluir sobre la misma. En segundo lugar, es oportuno recordar que los datos consolidados en Cuentas Claras provienen del ejercicio de auto reporte de cada una de las campañas políticas que presentaron sus datos y esta información, sin importar la transparencia con la que las campañas la presenten, estará sujeta a errores de medición que pueden sesgar las cifras aquí expuestas. En tercer lugar, es importante considerar que el análisis presentado se hace de forma paralela al ejercicio legislativo en curso que plantea una reforma político electoral que en la medida en que avance en sus distintas etapas puede sufrir modificaciones que incluyan, o no, parte de las observaciones aquí presentadas.

7. Referencias

Arbeláez, M. A., Higuera, S., Steiner, R., & Zuluaga, S. (2019). The political economy of protection of some “sensitive” agricultural products in Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, 70 p.

Arjona, A (2016). Rebelocracy: Social order in the Colombian Civil War. Cambridge University Press, 2016.

Avis, E., Ferraz, C., Finan, F., & Varjão, C. (2022). Money and politics: The effects of campaign spending limits on political entry and competition. *American Economic Journal: Applied Economics*, 14(4), 167-199.

Bonilla-Mejía, L., & Morales, J. S. (2021). Jam-barrel Politics. *The Review of Economics and Statistics*, 1-46.

Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.

Carnes, N., & Lupu, N. (2015). Rethinking the comparative perspective on class and representation: Evidence from Latin America. *American Journal of Political Science*, 59(1), 1-18.

Carriedo, A., Koon, A. D., Encarnación, L. M., Lee, K., Smith, R., & Walls, H. (2021). The political economy of sugar-sweetened beverage taxation in Latin America: lessons from Mexico, Chile and Colombia. *Globalization and health*, 17(1), 1-14.

Congreso de la República de Colombia (Julio 14, 2011). Ley 1475 de 2011. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43332>

Dal Bó, E., Finan, F., Folke, O., Persson, T., & Rickne, J. (2017). Who becomes a politician? *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1877-1914.

DANE. (2021). Boletín Técnico Encuesta de Cultura Política (ECP) 2021.

Da Silveira, B. S., & De Mello, J. M. (2011). Campaign advertising and election outcomes: quasi-natural experiment evidence from gubernatorial elections in Brazil. *The Review of Economic Studies*, 78(2), 590-612.

Fergusson, L., Vargas, J. F., & Vela, M. (2013). Sunlight disinfects? Free media in weak democracies. *Free Media in Weak Democracies* (February 18, 2013). Documento CEDE, (2013-14).

Fergusson, L., Molina, C., & Riaño, J. F. (2018). I Sell My Vote, and So What? Incidence, Social Bias, and Correlates of Clientelism in Colombia. *Economía*, 19(1), 181-218.

Freidenberg, F. y Uribe Mendoza, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223

Galasso, V., & Nannicini, T. (2011). Competing on good politicians. *American political science review*, 105(1), 79-99.

García-Sánchez, M., & Pantoja, S. (2015) Incidencia del clientelismo según riesgo electoral y de violencia: un análisis de las elecciones presidenciales de 2014 en municipios de consolidación territorial. En: *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales Colombia 2015* (pp.291-313). Misión de Observación Electoral.

Garbiras-Díaz, N., & Montenegro, M. (2022). All Eyes on Them: A Field Experiment on Citizen Oversight and Electoral Integrity. *American Economic Review*, 112(8), 2631-68.

Gulzar, S., Rueda, M. R., & Ruiz, N. A. (2021). Do campaign contribution limits curb the influence of money in politics? *American Journal of Political Science*.

Hangartner, D., Ruiz, N. A., & Tukiainen, J. (2019). Open or closed? How list type affects electoral performance, candidate selection, and campaign effort. *VATT Institute for Economic Research Working Papers*, 120.

Holland, A. C., & Freeman, W. (2021). Contract clientelism: How infrastructure contracts fund vote-buying (No. 2021/155). WIDER Working Paper.

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2015). Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance.

Kahn, T. & Saavedra, V. (2021). La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social. 51, pp. 115-172.

Misión Electoral Especial (MEE). (2017). Propuestas reforma político y electoral. Bogotá DC.

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2011). FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA.

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). Financing democracy: funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture. OECD.

OECD (2022), Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b407f99c-en>.

Pachón, M. (2018). Recomendaciones para mejorar la representación política y disminuir los incentivos al abuso del poder político. Fedesarrollo.

Persson, T., Tabellini, G., & Trebbi, F. (2003). Electoral rules and corruption. Journal of the European Economic Association, 1(4), 958-989.

Roll, D. & Cortés, A. (2019). La reforma política en el gobierno de Iván Duque: entre los límites de la gobernabilidad y la modernización política en Colombia. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 39-58.

Ruiz, N. A. (2017). The power of money. the consequences of electing a donor funded politician. Working Paper.

Sánchez, F., & Pachón, M. (2013). Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿Por qué importa la política nacional? Documento CEDE.

Spenkuch, J. L., & Toniatti, D. (2018). Political advertising and election results. The Quarterly Journal of Economics, 133(4), 1981-2036.

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.

Transparencia por Colombia. (2019). *Informe elecciones y contratos*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia. (2019b). *Propuestas de Ajuste a los Proceso de Revisión, Control y Sanción del Financiamiento de las Campañas Políticas: Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Transparencia por Colombia. (2022). *COMENTARIOS SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA 111/22 Y 141/22 CÓDIGO ELECTORAL*.

Weitz-Shapiro, R. (2012). What wins votes: Why some politicians opt out of clientelism. *American Journal of Political Science*, 56(3), 568-583.



Fedesarrollo

Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia.

Teléfono: (601) 3259777

  @Fedesarrollo
