

# Economía y Política

## Consideraciones sobre el financiamiento de las campañas políticas

Editor: Víctor Saavedra

Director Ejecutivo Fedesarrollo: Leonardo Villar | Subdirectora Fedesarrollo: Natalia Salazar

Comentarios a: [vsaavedra@fedesarrollo.org.co](mailto:vsaavedra@fedesarrollo.org.co)

### Introducción

La corrupción domina la agenda mediática del país y se ha convertido en un tema de campaña para las elecciones presidenciales de 2018<sup>1</sup>. Aunque la corrupción se puede considerar como un mal sistémico, es posible dividir el estudio de la corrupción en temáticas, de las cuales la política electoral y el financiamiento de las campañas políticas es una de las más importantes. En este documento se hace una revisión a la propuesta de financiar plenamente las campañas electorales con recursos públicos, la cual ha sido planteada en el contexto de la política para reducir la corrupción.

La propuesta que están estudiando la Misión Especial Electoral<sup>2</sup> y el Congreso, de financiar las campañas a los cargos de elección popular en el país con recursos 100% estatales, es uno de los puntos que podría traer la reforma electoral.

Las ventajas que se argumentan a favor de esta propuesta se pueden resumir en: 1) dar mayor autonomía a los candidatos frente a los donantes, 2) evitar la contraprestación en contratos o regulación por las donaciones, y 3) evitar el financiamiento con recursos ilegales y el interés de estas organizaciones ilegales en la política.

La revisión internacional de varios aspectos de los esquemas de financiación de campañas y su comparación con lo observado actualmente en Colombia, permite identificar algunos aspectos que pueden resultar importantes en la lucha contra las malas prácticas electorales y en los cuales valdría la pena pensar en el marco de esta propuesta de reforma. El financiamiento pleno de las campañas políticas no parece estar en línea con lo que sucede en la experiencia internacional.

<sup>1</sup> En el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, Colombia tiene un índice de 37 sobre 100 (siendo 100 la mejor puntuación), con la misma puntuación para los años 2014-2016, lo que ubica al país en el puesto 90 entre 176 países.

<sup>2</sup> Conformada por 7 miembros dando cumplimiento al punto 2.3.4 del Acuerdo Final de la Habana para presentar en el marco de 4 meses una propuesta de reforma electoral integral.

Para que una reforma electoral como estas resulte efectiva, se requiere acompañarla de un fortalecimiento institucional del Consejo Nacional Electoral, CNE, y reformas que modifiquen los equilibrios en la competencia política y que consideren alternativas para las elecciones al Congreso como listas cerradas o circunscripciones pequeñas que permitan la elección mayoritaria (y no proporcional).

Ahora bien, dependiendo del tamaño de los recursos públicos que se orienten al propósito de financiar las campañas los resultados pueden ser: i) incentivos para obtener financiación por debajo de la mesa si los montos de recursos públicos recibidos por las campañas son bajos o ii) un costo fiscal muy elevado. En este último caso el gasto de elecciones reñiría con otros propósitos del gasto público.

Es necesario considerar que desde 1985 se han presentado 10 grandes modificaciones al esquema de financiación de las campañas buscando corregir las fallas de las reformas anteriores. El marco normativo está definido a nivel constitucional y ha sido modificado por los Actos Legislativos 1 de 2003, 1 de 2009, y 2 de 2015 y cuenta con tres leyes estatutarias, la Ley 130 de 1994 o Ley de Partidos Políticos, la Ley 996 de 2005 o Ley de Garantías, y la Ley 1475 de 2011. Cualquier reforma adicional debe tener un énfasis claro en la efectividad de la propuesta, con justificaciones teóricas y prácticas.

### 1. Costos de las campañas en Colombia

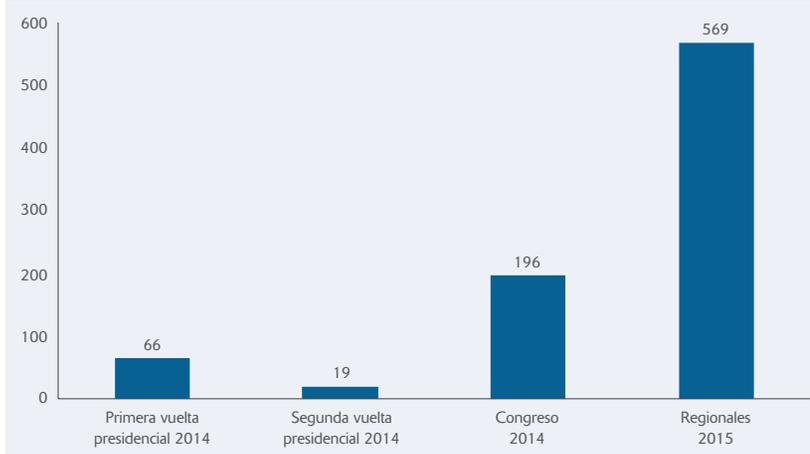
En valores de enero de 2017, el gasto total de las campañas de 2014 y 2015<sup>3</sup> fue de \$823 mil millones (mm). Los gastos de

organización de estas elecciones por parte de Registraduría ascendieron a \$1,77 billones en precios de 2017 (que equivale a 0,79% del Presupuesto General de la Nación).

Los montos de las dos campañas que pasaron a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales de 2014 fueron muy cercanos al tope definido por el CNE (el tope de gasto del presidente era de 13,5 mm frente a 20,2 mm de los otros candidatos). El tope fue restrictivo para las dos campañas que pasaron a la segunda vuelta. Adicionalmente, los partidos políticos realizaron gastos con donaciones, y canalizaron los recursos corporativos.

En cuanto a las elecciones al Congreso, el PNUD financió una encuesta a candidatos al Senado en las elecciones de 2014, que pretendía identificar el gasto efectivo de las campañas y las diferencias con el registrado por éstas. Cifras y Conceptos encuentra en la encuesta, hecha a 43 candidatos, que “se puede inferir que en promedio una campaña al Senado cuesta alrededor de \$3.000 millones, encontrando que la

**Gráfico 1. Gasto reportado por las campañas electorales**  
(Miles de millones)



Fuente: Cuentas Claras, Consejo Nacional Electoral.

<sup>3</sup> En 2014 hubo elecciones al Congreso y las dos vueltas de elecciones presidenciales, en 2015 tuvieron lugar elecciones a Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos.

campana más barata cuesta \$400 millones y la más costosa no más de \$12.000 millones”. Teniendo en cuenta que el tope de gasto en estas elecciones era de \$740 millones de pesos, el promedio reportado sería, de ser estas cifras ciertas, más de cuatro veces el tope permitido.

A pesar de la queja recurrente acerca de que los topes de gastos son muy bajos, en la práctica los candidatos reportan gastos por debajo de los mismos. Por ejemplo en las pasadas elecciones de 2015, los candidatos a las gobernaciones de los principales departamentos y a las alcaldías de las ciudades capitales reportaron en promedio gastos que ascendieron sólo al 40% del tope máximo permitido.

Si se adoptara la propuesta de financiar con recursos públicos el costo total de las campañas, y se reconocieran los valores registrados en 2014 y 2015 a precios de 2017, descontando los costos de reposición de votos, el costo de la propuesta sería de 179 mm para financiar las elecciones de 2018 y de 337 mm para las elecciones de 2019. Estos valores no resolverían el problema de falta de correspondencia entre los valores reportados y los valores reales.

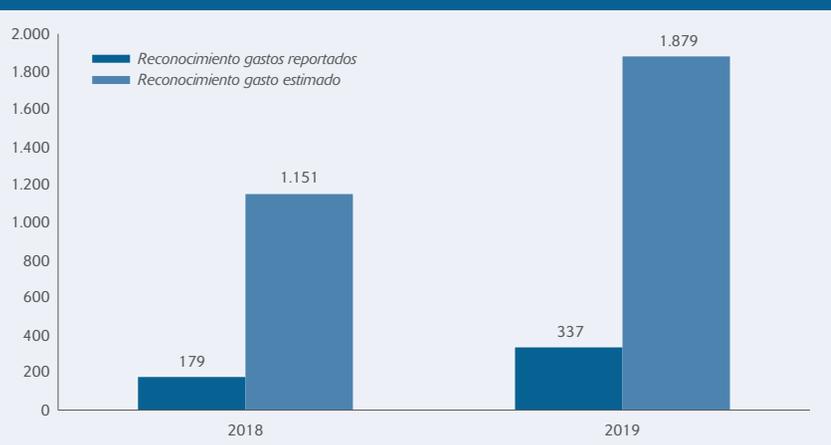
Usando la cifra promedio estimada de Cifras y Conceptos del costo a la campaña al Senado de 2014 de \$3 mm promedio por Senador, y asumiendo que se aumentara el tope hasta este valor y que se reconociera la misma relación que existió en 2014 entre el tope el gasto y el promedio reportado, el costo promedio para los candidatos elegidos sería de \$1,879 millones. Si se reconocieran estos aumentos, que implican incrementar el valor por voto en 305%, el costo de la propuesta adicional

al gasto estimado para 2018 y 2019 sería de \$1,15 y \$1,88 billones de pesos (la suma equivale a 1,35% del PGN de 2017). Una cifra cercana a ese valor permitiría sincerar los costos de campaña en Colombia. Sin embargo, es necesario hacer un estudio de costos detallado para tener un valor exacto.

En Estados Unidos, donde no existe tope al gasto de las campañas individuales (distinto a los partidos), el debate ha girado en torno a los intereses corporativos en la regulación estatal. El “Bipartisan Campaign Reform Act” de 2002 prohibía el uso de recursos de corporaciones o sindicatos para comunicaciones electorales directas. En 2010, esta prohibición desapareció cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso “Citizens United vs Federal Elections Commission” estableció que esta limitación a la donación era una violación a la libertad de expresión<sup>4</sup>.

Cabe destacar que la revisión de la experiencia internacional sobre el costo de las campañas en los países de la OECD sugiere que en el caso de Colombia, éste no es bajo. Las elecciones parlamentarias del Reino Unido en 2010 tuvieron un costo registrado por los candidatos de £31,83 millones de

Gráfico 2. Costo de la Campaña  
(Miles de millones de 2017)



Fuente: Cálculos propios.

<sup>4</sup> En las elecciones de 2016 Hillary Clinton recaudó USD 1.4 mil millones, y Donald Trump USD 932 millones.

libras que a la tasa actual corresponde \$116 mm de pesos. Es decir, 59% del gasto registrado por los candidatos al Congreso en Colombia en 2014. Las elecciones parlamentarias de Japón en 2013 tuvieron un costo de 1,569 millones de yenes, o \$47 mm de pesos, o 24% de los costos de las elecciones de 2014 en Colombia.

## 2. Factores que inciden sobre los elevados gastos

Los elevados gastos de campaña son explicados principalmente por cinco factores: 1) los altos gastos en propaganda electoral, 2) la compra de votos y de líderes locales, 3) la elevada competencia electoral en un sistema con un equilibrio clientelista y no programático, 4) la elevada competencia intrapartidista, y 5) la falta de control del Consejo Nacional Electoral.

### 2.1. Altos gastos en propaganda

Sobre los gastos de propaganda, estos representaron el 61% de todos los gastos registrados en las dos vueltas de las campañas presidenciales (el segundo fueron los gastos administrativos con el 17,4%). Dentro de los gastos de campañas en las elecciones regionales de 2015 reportados en Cuentas Claras, la publicidad electoral concentró el mayor porcentaje de gastos (36%), en segundo lugar se ubicaron los gastos de transporte y actos públicos (16% c/u), seguidos por los gastos de administración (15%)<sup>5</sup>.

En 76% de los países de la OECD se garantiza acceso subsidiado o gratis a los partidos políticos en los medios mientras que en 32% se les ofrece acceso subsidiado a los candidatos. Brasil, Chile y México restringen el gasto en publicidad en televisión de los partidos.

La Ley 1476 de 2011 establece tiempo gratuito en radio y televisión para los partidos que hayan inscrito candidatos a la Presidencia o al Congreso. La inclusión de tiempo en medios de comunicación se incluye desde la Ley 58 de 1985. La Ley 30 de 1994 originalmente incluía en el artículo 28 que las tarifas de la propaganda electoral se reducirían a la mitad del precio comercial, creando un subsidio, el cual, sin embargo fue suprimido posteriormente. Fernando Cepeda y Guillermo Perry han propuesto prohibir el financiamiento de propaganda electoral con recursos de las campañas. Dada la alta capacidad de control en los medios formales y el impacto de esta propuesta en los presupuestos de campaña, esta es una de las iniciativas que debería ser considerada seriamente por la Misión Especial Electoral.

### 2.2. La compra de votos y de líderes locales

El reporte de Cifras y Conceptos afirma que “una parte importante durante este proceso se enmarca en la alianza entre los candidatos y los líderes locales, en la medida en que estos últimos son quienes establecen el contacto entre quienes aspiran y los potenciales votantes”. De hecho, en la encuesta del Barómetro de las Américas 2014, frente a la pregunta “¿alguien le ofreció a usted un favor, regalo o beneficio a cambio de su voto (en las elecciones presidenciales)?” el 26% de las personas respondió afirmativamente en la región Caribe, 15,8% en la Oriental, 11,4% en la Pacífica, 9,7% en la Central, y 9,3% en Bogotá.

Así mismo, de acuerdo con información reportada por la MOE para las elecciones de 2015 la principal violación a la norma electoral fue la compra de votos<sup>6</sup>. Este mecanismo ha sido reseñado por los medios de comunicación y la Misión de Observación Electoral (e.g. “Anatomía de la compra de

<sup>5</sup> Transparencia por Colombia. Dinero, elecciones y transparencia. Propuestas de reformas al financiamiento de las campañas políticas y para la implementación de los acuerdos de paz.

<sup>6</sup> Entre el 24 y 25 de octubre de ese año la Fiscalía General de la Nación realizó 42 capturas por posible comisión de delito de corrupción al sufragante.

votos en Barranquilla”, 2014; “Campaña política al Congreso está más costosa que nunca”).

De igual forma la encuesta de Cifras y Conceptos revela que la disponibilidad de recursos el día de las elecciones, sumado al apoyo a los representantes y a los líderes locales, requiere un total de 35% de los gastos de campaña, monto probablemente manejados en efectivo. La compra de votos y de líderes locales incide en gastos no registrados y la violación de los topes de gasto.

### *2.3. Elevada competencia electoral en un sistema con un equilibrio clientelista y no programático*

Las estrategias que adoptan los partidos políticos para movilizar a los votantes tienen importantes implicaciones porque afectan la negociación entre las élites y los ciudadanos. Por un lado, los partidos políticos clientelistas movilizan su apoyo a través de transferencias focalizadas, pagos en efectivo, inversiones de “pork barrel” o recursos de inversión cuyo destino queda a discreción de los congresistas (e.g. los cupos indicativos en el Congreso de Colombia), empleos clientelistas, y la entrega de otros bienes privados (Kitschelt y Wilkinson 2007). Por otra parte, los partidos programáticos mantienen una línea coherente en política pública, se comprometen en esas líneas programáticas en sucesivos periodos electorales, y cumplen sus lineamientos cuando son elegidos.

En contextos de menor desarrollo, el votante promedio tiende a favorecer a candidatos clientelistas en la medida en que carece de mecanismos para asegurarse servicios básicos, y es vulnerable a los choques económicos. Sin embargo, a medida que una sociedad se desarrolla, los beneficios privados se hacen marginales frente a los impactos de la política pública, y hace que las demandas de los ciudadanos se incrementen (Kitschelt y Wilkinson 2007; Stokes *et al.* 2013). Una lógica similar explica por qué un partido político puede utilizar una combinación de opciones clientelistas y programáticas dependiendo del contexto local (Magaloni, Diaz-Cayeros, Estévez 2006; Weitz-Shapiro 2014).

Colombia se encuentra en un equilibrio clientelista altamente competitivo entre los candidatos que no se refleja en mayor representación de los partidos de los intereses del elector, pero sí en una intensa competencia electoral que demanda recursos. La caracterización del sistema clientelista colombiano ha sido ampliamente descrita. Archer (1990) enfatizaba el rol de los líderes locales como parte de la transacción de los votos sobre favores políticos desde la década de los 80. Francisco Gutiérrez ha caracterizado las “micro empresas electorales” colombianas y su evolución hasta ser la forma dominante de organización política.

### *2.4. Competencia intrapartidista*

Una queja frecuente de los candidatos al Senado en Colombia es lo costosas que resultan estas elecciones debido a la competencia intrapartidista en una circunscripción nacional (en contraste con el caso de la Cámara). Ha habido diversos intentos de implementar la lista cerrada en el país, incluida la reforma del equilibrio de poderes de 2015, donde fue aprobada la propuesta hasta quinto debate para luego ser rechazada por la plenaria del Senado.

La literatura ofrece algunas explicaciones al respecto. En teoría el voto preferente da mayor libertad al elector y le ayuda al partido a que todos sus candidatos hagan un esfuerzo máximo. La lista cerrada en cambio acentúa la unidad programática, la disciplina interna y el poder decisorio de quienes dirigen al partido. En la literatura se ha encontrado que el sistema de elección proporcional al Congreso está asociado a mayor corrupción (como lo es tener sistemas presidencialistas) si se le compara con elecciones mayoritarias en donde el ganador se lleva toda la representación de un distrito (Lederman, Loayza and Soares, 2005 y Person, Tabellini, Trebbi, 2003).

El Ministro Juan Fernando Cristo ha propuesto circunscripciones más pequeñas al Senado en el marco de la Misión Electoral Especial. Las ventajas de esa propuesta deben sin embargo cotejarse con el costo que tendría en el sentido

de ir en contravía del objetivo que en su momento tuvo la Asamblea Constituyente al crear una circunscripción nacional única para el Senado para romper “la maquinaria clientelista que es regional y estimular los nuevos movimientos, la organización nacional de los partidos y los independientes”<sup>7</sup>.

Existen dos resultados empíricos particularmente relevantes para responder a la pregunta de cuál es el mejor diseño para el caso colombiano. Los investigadores Eric Chang y Miriam Golden en 2005 encuentran que en un sistema proporcional los incentivos para acumular recursos aumentan con la magnitud del distrito electoral con listados abiertos pero disminuyen con listados cerrados. Concluyen que tener listas abiertas al Senado en un distrito más de 15 curules, no permite la sanción a los candidatos que el elector percibe como corruptos. La competencia entre ellos aumenta el costo de las campañas e incrementa los incentivos a la corrupción.

El segundo es de los investigadores de Hangartner, Ruiz y Tukia-nen (forthcoming), quienes encuentran que en Colombia en las elecciones locales las listas abiertas son mucho más frecuentes (en 97% de los municipios los dos principales partidos tuvieron listas abiertas en 2015), inducen a mayor competencia y gastos de campaña, e incrementan dramáticamente el número de votos y de curules que obtienen. Sin embargo, en las listas cerradas es más probable que haya personas que han sido sancionadas por corrupción, y tienen más candidatos repitentes. También encuentran que la calidad de los candidatos empeora con el número de listas cerradas en un municipio.

Es decir, de acuerdo con la discusión entablada en la literatura especializada sobre el tema y la experiencia internacional, cualquier decisión al respecto debe tener en cuenta la paradoja entre proponer listas cerradas en una circunscripción nacional y fraccionar el Senado en distritos más pequeños, los cuales de acuerdo con los resultados de los estudios resultan más

convenientes en un esquema de elección mayoritaria y no proporcional. También se debe tener en cuenta los efectos en Concejos Municipales y Asambleas Departamentales de tener listas cerradas, lo cual puede resultar en empeorar el perfil de los aspirantes.

### *2.5. Limitado control del Consejo Nacional Electoral- CNE*

La OECD considera que los siguientes aspectos son necesarios para un adecuado funcionamiento de los órganos de supervisión: 1) designación independiente de los miembros (tanto de los partidos políticos como del ejecutivo). 2) presupuesto suficiente, y 3) personal y metodologías especializadas por descubrir el financiamiento ilegal de las campañas. Por otra parte, los datos en la OECD indican que el cumplimiento de la reglamentación de estos órganos incrementa con las sanciones; éste es el caso del Reino Unido, donde la imposición de multas llevó al incremento de 9% en la tasa de cumplimiento en las auditorías realizadas.

En el caso de Colombia, el Consejo Nacional Electoral se integró con nueve miembros (artículo 264 de la Constitución) que tienen un periodo de cuatro años sin reelección. Los elige el Congreso de la República en pleno como representantes de los partidos políticos. Hay que recordar que la elección la realizaba el Consejo de Estado pero el artículo 264 fue modificado por el acto legislativo 01 de 2003. La Ley 1475 otorgó plenas facultades al CNE para aplicar sanciones en caso de incumplimiento o falta a las normas electorales. En particular, se considera como falta “Incurrir en actos tipificados como delitos contra mecanismos de participación democrática; contra la administración pública...” y “cometer delitos contra la administración pública, actos de corrupción, mostrar connivencia con estos...”. Frente a estas violaciones el CNE puede suspender el derecho a inscribir candidato, disolver la respectiva organización política o quitarle la personería jurídica.

<sup>7</sup> Cepeda, Fernando (2011). Narcotráfico, financiación política y corrupción. Ecoe ediciones, 2011. Bogotá, Colombia. Pag. 172.

Según Roll (2010), el CNE tiene poca capacidad de ejercer control por la gran cantidad de candidatos, el poco personal destinado por el Consejo para realizar las revisiones financieras respectivas y la completa ausencia del control en tiempo real. En efecto, la composición de los magistrados del CNE surge de acuerdo a la representación partidista en el Congreso.

Por último, la operatividad del CNE se ha quedado rezagada frente a lo que le permitiría un mayor uso de las tecnologías de la información. De esta manera es complicado hacer cruces sistemáticos con otras bases de datos y montar mecanismos de identificación de alertas o señales. En efecto, la revisión de los reportes contables no se cruza con otras fuentes de información como los reportes de impuestos de la DIAN o los datos que maneja la UIAF. En la práctica, el CNE no hace este tipo de revisión a menos que inicie alguna investigación posterior al desarrollo de las elecciones, y debería tener la facultad legal para hacerlo.

### 3. Fuentes de financiación

Entre los países de la OECD se encuentra que no hay límites al monto que pueden gastar los partidos políticos o los candidatos en 35% de los países, 47% tienen límites tanto para los partidos como para los candidatos, y 12% tienen límites solo para los candidatos y 6% sólo a los partidos (Estados Unidos y España).

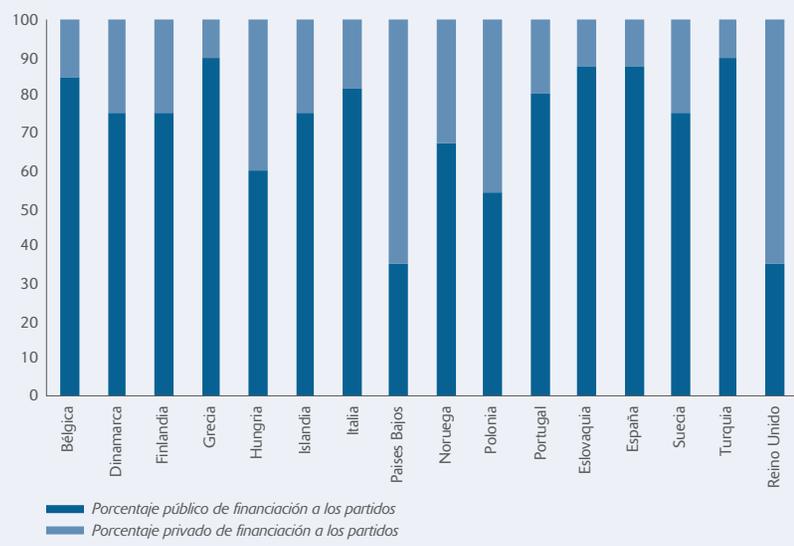
Por otra parte, en ninguno de los países está prohibido el financiamiento privado de los partidos o las campañas (aunque en algunos hay prohibiciones a donaciones corporativas). Adicionalmente,

todos los países de la OECD con la excepción de Suiza<sup>8</sup> dan financiamiento público a los partidos políticos. En 45% de los países el financiamiento se da de forma regular a los Partidos Políticos, en 10% se da financiamiento para las campañas políticas, y en el porcentaje restante se da financiamiento regular a los Partidos y a las campañas políticas. Dado lo anterior, parecería que tener en el país financiamiento 100% estatal a las campañas sería contrario a lo que se observa en los países de la OECD.

En Colombia existe la financiación mixta (pública y privada) de campañas electorales. La financiación pública se hace mediante giros anuales a los partidos y para las campañas con anticipos y reposición de votos.

A partir del Acto Legislativo 01 de 2003 se aumentaron los recursos para la financiación de partidos y movimientos

Gráfico 3. Porcentaje de financiación pública y privada en algunos países de la OECD



Fuente: OECD (2016). Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.

<sup>8</sup> En Suiza no hay financiamiento público a los partidos o los candidatos y no establece topes a las campañas, las donaciones corporativas o las donaciones anónimas.

políticos. En 2017 el giro directo a los Partidos Políticos asciende a \$33 mil millones (mm). En cuanto a las campañas, el artículo 20 de la Ley 1475 de 2011 define cinco fuentes para la financiación de las campañas: 1) los recursos de los partidos, 2) los créditos o aportes con recursos de los candidatos o sus familias, 3) las contribuciones o créditos de particulares, 4) créditos con entidades financieras, y 5) los recursos de financiación estatal.

Las donaciones corporativas están prohibidas en las elecciones presidenciales y sólo puede haber donaciones de personas naturales. Para las campañas diferentes a la presidencial, los límites a la financiación privada están dados por el tope de gasto de la campaña y no puede haber donaciones individuales que superen el 10% del tope. Las donaciones familiares o del candidato pueden ser de hasta el tope de gasto de la campaña.

En el último ciclo electoral (elecciones de 2014 y 2015), dos terceras partes de los \$45,7 mm que se entregaron por anticipos se hicieron en la primera vuelta presidencial. El segundo uso fue en las elecciones al Congreso. Para las elecciones locales los anticipos fueron de sólo el 0,12% de los gastos totales.

El financiamiento en las elecciones presidenciales proviene principalmente de anticipos y de créditos con el sector financiero que son pagados con la reposición de votos. La votación válida<sup>9</sup> por candidatos que superen el umbral define el monto de la reposición. En las últimas elecciones presidenciales se habrían podido reconocer recursos por reposición de votos superiores al tope de gasto de los candidatos o al gasto registrado. Lo anterior indica que si es cierto que los gastos en que efectivamente incurrieron las campañas son los reportados al CNE, no tendrían por qué depender de recursos privados.

Frente a lo anterior, llama por lo tanto la atención que en cuanto a la fuente de recursos se tiene que en las elecciones territoriales el 64% de los ingresos reportados corresponden a propios de los candidatos. En las elecciones al Congreso los recursos propios suman el 80% de la financiación. La encuesta de Cifras y Conceptos es consistente con el reporte en Cuentas Claras del CNE en cuanto a que la principal fuente de financiación son los recursos propios, sin embargo hay una diferencia significativa en el porcentaje (40%).

En relación con los recursos provenientes de otras fuentes, de acuerdo con Cuentas Claras las empresas del sector de construcción de viviendas y desarrollo de infraestructura urbana, se destacaron como las mayores donantes de las campañas políticas de 2015.

El monto para la reposición de los votos lo fija el CNE. No hay un parámetro claro que indique cuánto debería costar una campaña. Es importante tener en cuenta que la Ley 1475 de 2011 en el artículo 24 (parágrafo transitorio) estipula que el Consejo Nacional Electoral con el Ministerio de Hacienda deberán llevar a cabo un estudio para actualizar los costos reales de las campañas, el cual todavía no se ha hecho. Este ha sido un problema persistente ya que como lo afirma Fernando Cepeda<sup>10</sup> esto se presenta desde 1994. Los montos de reposición van de \$1.815 por voto para las elecciones a alcaldías y concejo en 2015 a \$4.726 por voto a Congreso en 2014.

#### 4. Resumen y conclusiones

Los gastos de organización de las elecciones de 2014 y 2015 fueron de \$1.77 billones en precios de 2017 (0.79% del PGN). La financiación por reposición de votos y anticipos es de \$307

<sup>5</sup> Existen importantes diferencias en votaciones para las diversas elecciones en Colombia, como lo muestra el último ciclo electoral. La diferencia de votos entre las elecciones a alcaldías y la primera vuelta presidencial, que fue la elección menos votada del último ciclo, es de 6.9 millones de votos, lo que representa en términos de participación electoral 18.8% del electorado habilitado para votar. Esta diferencia significativa en las elecciones regionales indica que el nivel de competencia electoral puede ser más intenso a nivel regional.

<sup>6</sup> Cepeda, F. Ibíd. Pág. 176.

mil millones. Lo anterior indica, que aun sin considerar la financiación plena de las campañas, el Estado ya hace un esfuerzo fiscal importante en la financiación de las elecciones.

Estos gastos se sumarían en \$1,15 billones en 2018 y \$1,88 billones en 2019 si se financiaran públicamente unos costos de campaña que sinceren los gastos actuales (la suma equivale a 1,35% del PGN de 2017). En total en dos años los gastos de las elecciones ascenderían a \$5,15 billones. En el escenario fiscal actual estas cifras pueden ser prohibitivas.

Los elevados costos de la propuesta de financiar plenamente las campañas que pueden ser incluso superiores a los de países de OECD con una mayor población, se pueden explicar por cinco factores principales: 1) los altos gastos en propaganda electoral, 2) la compra de votos y de líderes locales, 3) la elevada competencia electoral en un sistema con un equilibrio clientelista y no programático, 4) la elevada competencia intrapartidista, y 5) la falta de control del Consejo Nacional Electoral.

El sistema competitivo de las elecciones en Colombia lleva a unos gastos de campaña que son parcialmente financiados a través de anticipos y reposición de votos, pero que tienen en los recursos propios el principal mecanismo de financiación en las elecciones al Congreso y las elecciones regionales. Los gastos se concentran en el financiamiento de líderes locales y elevados gastos en publicidad. Por otro lado, en las elecciones presidenciales la financiación ya es principalmente estatal.

Modificar la financiación electoral sin considerar estos factores puede terminar aumentando el gasto promedio por encima

del tope de las campañas sin lograr reducir los aportes propios y de donaciones en efectivo o través de fundaciones (que se podrían dar de forma ilegal). Frente a la ausencia de una institución que haga control efectivo a los partidos políticos y al gasto de las campañas, por su falta de capacidad técnica y de autonomía política para sancionar, la definición de topes resulta inocua porque se seguirían dando gastos ilegales.

Como se ha argumentado, financiar 100% las campañas electorales con recursos estatales tendría un elevado costo fiscal y, dentro del contexto político colombiano, podría resultar inocua. En consideración de Fedesarrollo, hay iniciativas y propuestas orientadas a desestimular y controlar malas prácticas en la financiación de las campañas políticas en Colombia que bien vale la pena estudiar. Entre ellas destacamos las siguientes:

- Aumentar la probabilidad sanción en caso de incumplimiento de los topes establecidos. Para esto es necesario mejorar la capacidad técnica y la autonomía política de los magistrados del CNE. Debe modificarse su forma de elección como lo recomienda la OECD.
- Centrar el análisis en afectar el sistema de competencia electoral en Colombia. En particular debe pensarse en la modificación de la elección proporcional del Senado de listas abiertas a listas cerradas, o en elección mayoritaria en distritos más pequeños como lo hace Chile.
- Realizar un estudio sobre el costo de las campañas como lo obliga la Ley 1475 de 2011 y entregarlo en 2017. En caso de que exceda los topes actuales pensar en mecanismos como la financiación estatal de la publicidad electoral.

## Bibliografía

- Archer, Ronald (1990). The Transition from traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest. Working Paper No. 140. Kellogg Institute.
- Banco Mundial, World Development Report 2017, Governance and the Law, 2017.
- Casas, Kevin y Zovatto, Daniel (2010). El Financiamiento de la Política en Colombia. KAS papers No. 11.
- Cepeda, Fernando (2011). Narcotráfico, financiación política y corrupción. Ecoe ediciones, 2011. Bogotá, Colombia.
- Chang, Eric y Miriam Golden. Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. Octubre 2005.
- Cifras y Conceptos. Evaluación de las Campañas al Senado de la República 2014. ¿Cómo hacer de la participación política un asunto de todas y todos?
- Hangartner, Dominic, Nelson Ruíz, y Janne Tukiainen, Open or closed? How list type affects electoral performance and political selection. Forthcoming.
- Kunicova, Jana y Susan Rose-Ackerman. Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risk of Closed List Proportional Representation. Enero de 2002.
- Misión de Observación Electoral (2010). Financiamiento Electoral en Colombia, Marzo, 2010. Bogotá, Colombia.
- Misión de Observación Electoral (2017). Cuánto Cuestan las Campañas electorales en Colombia 2014-2015.
- OECD (2016). Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Persson, Torsten, Tabellini, Guido y Francesco Trebbi. Electoral Rules and Corruption, June, 2003. Journal of the European Economic Association.
- Robinson, James. La Miseria en Colombia, 2016.
- Transparencia por Colombia. Dinero, elecciones y transparencia. Propuestas de reformas al financiamiento de las campañas políticas y para la implementación de los acuerdos de paz.