

# Análisis

## Cuentas Claras

ELECCIONES TERRITORIALES 2011



Proyecto desarrollado con el apoyo financiero de:  
Instituto Nacional Demócrata-NDI

Esta publicación fue posible a través del apoyo prestado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos de la Donación No. AID-514-A-09-00005. Las opiniones expresadas en el mismo son las del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

## **CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA**

### **Consejo Rector**

Alejandro Linares Cantillo  
Andrés Echavarría Olano  
Rodrigo Gutiérrez Duque  
Rosa Inés Ospina Robledo

### **Junta Directiva**

Alejandro Linares (presidente)  
Andrés Echavarría  
Fernando Jaramillo  
Guillermo Carvajalino  
Daniel Perea  
Patricia Martínez  
Eulalia Arboleda  
Rosa Inés Ospina  
Esperanza González

### **Directora Ejecutiva**

Elisabeth Ungar Bleier

### **EQUIPO DE TRABAJO**

#### **Transparencia por Colombia**

Marcela Restrepo Hung  
*Directora Área Sector público*

Sandra Martínez  
*Coordinadora*

Karina Andrea Cruz Parra  
Sergio Andrés Díaz Beltrán  
*Investigadores*

Constanza Díaz  
*Colaboradora*

Ariel Cortés  
*Asesor Estadístico*

Corporación Transparencia por Colombia  
Carrera 8 69-60 Bogotá, Colombia  
PBX. 2350900, [transparencia@transparenciacolombia.org.co](mailto:transparencia@transparenciacolombia.org.co)  
[www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

# **PARTICIPACIÓN EN POLÍTICA Y FINANCIACIÓN DE CAMPAÑAS: ANÁLISIS DE “CUENTAS CLARAS”.**

## **ELECCIONES TERRITORIALES 2011**

### **Contenido**

Presentación

Introducción

Descripción del estudio

#### **Capítulo 1. Diversidad y participación en la política**

a. Mujeres

b. Etnia

c. Edad

Conclusiones Capítulo 1

#### **Capítulo 2. Financiación de campañas**

a. Generalidades

b. Ingresos reportados por los candidatos a través de “Cuentas Claras”

c. Gastos reportados por los candidatos a través de “Cuentas Claras”

Conclusiones Capítulo 2

Recomendaciones finales

## Presentación

Transparencia por Colombia, con el apoyo financiero del Instituto Nacional Demócrata -NDI- a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, ha implementado desde el año 2006 el proyecto *Fortalecimiento de la capacidad de partidos y movimientos políticos para rendir cuentas*. Desde su inicio, este proyecto ha buscado contribuir tanto al fomento de la transparencia financiera de las organizaciones políticas, a través del cumplimiento de la normatividad legal vigente, como a la consolidación de una cultura política electoral fuerte, organizada y transparente.

Como parte de este trabajo, se desarrolló una herramienta en formato web para la rendición de cuentas de campañas electorales. El aplicativo, denominado “Cuentas Claras”, fue utilizado por primera vez en las elecciones para el Congreso de la República del año 2010. Luego de estos comicios, la herramienta fue revisada y ajustada de acuerdo con la normatividad vigente para la presentación de los informes de ingresos y gastos de campañas, e igualmente teniendo en cuenta las observaciones y propuestas de las organizaciones políticas y de la autoridad electoral.

El Consejo Nacional Electoral ha avalado e implementado como obligatorio el uso del aplicativo “Cuentas Claras” para los candidatos y las organizaciones políticas a través de la reglamentación establecida en las resoluciones 1094 de 2009, 0285 de 2010 y 1044 de 2011.

Uno de los propósitos de este proyecto ha sido que el uso y consulta de la información que proporciona el aplicativo por parte de la ciudadanía, las organizaciones sociales y los medios de comunicación, se convierta en una práctica consuetudinaria, que permita generar un mayor acercamiento e interacción entre las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía en el plano de la rendición de cuentas.

Los siguientes comicios en los que fue utilizado el aplicativo fueron las elecciones territoriales de 2011, en donde se obtuvieron resultados muy positivos. En total, el 83,7% de los 100.177

candidatos validados por la Procuraduría General de la Nación presentó su informe de ingresos y gastos a través de esta herramienta, dentro del límite de tiempo estipulado por la ley<sup>1</sup>.

La información diligenciada a través de “Cuentas Claras” puede ser desagregada mediante la generación de reportes que permiten identificar tendencias sobre el proceso electoral en cuestiones como la caracterización de candidatos por su pertenencia a grupos minoritarios, el origen de los recursos y su distribución por departamentos y municipios, y los gastos de campañas, entre otros aspectos relevantes de este proceso.

Cabe destacar que el aplicativo “Cuentas Claras” le permite a la ciudadanía y a los medios de comunicación conocer esta información de primera mano y ejercer, así, mayor control y seguimiento al proceso de financiación y rendición de cuentas de campañas. Esto representa un significativo logro en el cumplimiento del derecho de acceso a la información y en el proceso de petición y rendición de cuentas.

En el marco del convenio de cooperación suscrito entre el Consejo Nacional Electoral, Transparencia por Colombia y el Instituto Nacional Demócrata, el aplicativo “Cuentas Claras” fue donado en agosto del 2011 a la autoridad electoral para su completo manejo y administración. Este convenio le permite a Transparencia por Colombia tener acceso a la base de datos del aplicativo para estudiar la información diligenciada por los candidatos, con el fin de producir recomendaciones y sugerencias para mejorar la herramienta. Además, este perfil de consulta tiene el propósito de analizar dicha información con el ánimo de contribuir a una comprensión más completa del proceso de participación, financiación y rendición de cuentas de las campañas.

---

<sup>1</sup> El artículo 25 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 amplió el plazo de presentación de informes de ingresos y gastos de las campañas electorales hasta dos meses después de la fecha de votación. Es decir que para las elecciones territoriales del 30 de octubre de 2011, los candidatos tuvieron hasta el 30 de diciembre para allegar sus reportes de ingresos y gastos al Consejo Nacional Electoral.

## **Agradecimientos**

El aplicativo “Cuentas Claras” fue construido de manera participativa con partidos y movimientos políticos y con el Consejo Nacional Electoral. Agradecemos a todos los que han apoyado el proceso, principalmente a todas las organizaciones políticas (dirigentes, personal administrativo y financiero) que aceptaron las invitaciones de Transparencia por Colombia para expresar sus comentarios y observaciones frente a la herramienta; a los Magistrados del Consejo Nacional Electoral, por su disponibilidad e interés de avalar y adoptar esta herramienta; al Registrador Nacional y al Registrador Delegado de lo Electoral, quienes han participado en el desarrollo de esta herramienta y han acogido nuestras solicitudes y sugerencias para su manejo; al personal del Fondo Nacional de Financiación Electoral, cuya participación durante el proceso de diseño, ajuste e instalación del aplicativo ha servido para garantizar la solidez de la herramienta.

También, agradecemos a la Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional - USAID- por el interés permanente que ha tenido en este tema y el apoyo financiero que ha brindado para el desarrollo de este proyecto; al Instituto Nacional Demócrata, con el cual se ha construido un gran trabajo en equipo; a los consultores Constanza Díaz y Ariel Cortés, quienes han trabajado a lo largo de todo el proyecto en el desarrollo e implementación del aplicativo; y, finalmente, al equipo de coordinación e investigación de Transparencia por Colombia.

## Introducción

En las elecciones territoriales de 2011 se eligieron en Colombia los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles que estarán a cargo de liderar el desarrollo de los municipios y departamentos del país durante los próximos cuatro años. Antes, durante y después de los comicios, los ciudadanos juegan un rol fundamental en el seguimiento, control y acompañamiento a las autoridades electas. Por esta razón, Transparencia por Colombia ha establecido como estrategia transversal a todos sus programas la promoción del voto informado, como una forma de enfrentar la corrupción<sup>2</sup>. La divulgación de información relevante sobre el proceso electoral contribuye al fortalecimiento del rol de representación de las organizaciones políticas, a la cualificación del ejercicio de control de la autoridad electoral y a la generación de una ciudadanía más activa y responsable.

Las elecciones territoriales de 2011 se enmarcaron en la reglamentación de la Ley Estatutaria 1475, la cual se sancionó a menos de cuatro meses de los comicios. Con el objetivo de depurar y fortalecer el ejercicio de la política, la ley impone mayores sanciones a los partidos políticos que avalen candidatos que tengan nexos con grupos ilegales, delimita las normas relacionadas con el financiamiento de la política e incrementa el porcentaje de mujeres que deben componer las listas a cargos plurinominales, entre otros aspectos regulados. Sin embargo, al haberse sancionado con tan poco tiempo previo a las elecciones, generó varias incertidumbres en los candidatos, las organizaciones políticas, el órgano electoral, los órganos de control y la ciudadanía en general.

Lo anterior también repercutió en el desarrollo del aplicativo “Cuentas Claras”, puesto que este debió ajustarse a los cambios incorporados, principalmente en los formatos de rendición de cuentas estipulados por la autoridad electoral (5b y anexos y 7b y anexos). Sin embargo, tanto el Consejo Nacional Electoral como las organizaciones políticas estuvieron siempre

---

<sup>2</sup> Para mayor referencia sobre las actividades desarrolladas en torno al fomento del voto informado, ver informe de gestión de Transparencia por Colombia, 2011: [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

dispuestos a cumplir con la obligación de rendir sus informes a través de “Cuentas Claras” y, además, llevar el libro de ingresos y gastos de campañas a través del aplicativo<sup>3</sup>.

Es así como hoy es posible analizar la información reportada por más del 83% de los candidatos a las elecciones territoriales de 2011 y, con esto, proveer información que se considera relevante para comprender parte del funcionamiento de la política electoral y la financiación de las campañas políticas.

### **¿Cómo funciona “Cuentas Claras”? Descripción de la herramienta**

El aplicativo “Cuentas Claras” ([www.cnecontasclaras.com](http://www.cnecontasclaras.com)) se compone por 6 módulos:

#### Módulo para Candidatos:

Contiene los libros contables para registrar los ingresos y gastos de campaña. También incluye los formatos de rendición de ingresos y gastos (5b y anexos), completamente ajustados a los cambios hechos por el Fondo Nacional de Financiación de la Política.

Para facilitar el diligenciamiento de los formatos, este módulo permite la descarga de los formatos en Excel y la impresión en PDF. También, genera un número de radicado como soporte para hacerle seguimiento al envío de los informes de los candidatos a su organización política.

Una vez entregado el aplicativo al CNE, se le incorporó una nueva funcionalidad al módulo para importar la información de ingresos, gastos y obligaciones pendientes de pago de los candidatos a través de formatos predefinidos en Excel.

#### Módulo para Organizaciones políticas:

Este módulo de administración por parte de las organizaciones políticas permite generar las claves de acceso al aplicativo para sus candidatos, así como el formato de rendición de

---

<sup>3</sup> La Resolución 1044 expedida por el CNE hizo obligatorio que las candidaturas a gobernación y a ciudades capitales diligenciaran el libro de ingresos y gastos a través de “Cuentas Claras”. Esto permitió hacer un seguimiento en tiempo real a los asientos contables de estas campañas.

informes de ingresos y gastos (7b y anexos), el cual también puede ser descargado en formato Excel y visibilizado en archivos de PDF.

Además, facilita el seguimiento del proceso de diligenciamiento de los libros de ingresos y gastos de los candidatos para verificar cambios en los asientos contables, y permite la generación de número de radicado para hacerle seguimiento al envío de los formatos de los candidatos a su organización política.

Este módulo para organizaciones políticas fue complementado por el CNE incorporándole las siguientes funcionalidades: importación de ingresos, gastos y obligaciones pendientes de pago a través de formatos predefinidos en Excel, bloqueo de cambios en el informe una vez los partidos verifican la información enviada por los candidatos, y firma digital de auditores y representantes legales de las organizaciones políticas.

#### Módulo de Administración:

El Consejo Nacional Electoral, como administrador del aplicativo, tiene la posibilidad a través de este módulo de consultar en tiempo real el proceso de rendición de cuentas por candidato, por listas y organizaciones políticas, y tener un histórico del envío de informes por candidato y listas. Esto le permite hacer un seguimiento a los cambios en estos informes, así como al diligenciamiento de los libros contables de ingresos y gastos de campaña.

Para facilitar el análisis de los informes y emitir reportes estadísticos, este módulo permite la exportación de la información digitada mediante la generación de archivos XML y la exportación a formatos PDF y Excel.

La facultad de hacer cruces estadísticos de los datos acopiados en “Cuentas Claras” ha sido habilitada para otros órganos de control, como la Procuraduría y la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-.

#### Módulo Manual del usuario:

Para apoyar el proceso de rendición de cuentas de los candidatos y partidos, este módulo contiene un demo que va guiando paso a paso el proceso de diligenciamiento de los formatos,

incluyendo además indicaciones para navegar por el Manual de usuario y para usar los módulos del aplicativo.

#### Módulo de Consulta información relevante proceso electoral:

Este módulo de consulta pública contiene la normatividad vigente para las elecciones 2011, incluyendo la reglamentación del proceso electoral recogida en las resoluciones del Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

#### Módulo de Consulta pública de informes en línea:

Este módulo es una de las principales herramientas para fomentar la transparencia y avanzar en el cumplimiento de los principios de publicidad y acceso a la información, permitiéndole a la ciudadanía ejercer un control al proceso de rendición de cuentas de los ingresos y gastos de campañas, a través de la consulta pública y en tiempo real de los formularios diligenciados por los candidatos (5b y anexos).

#### Módulo Proceso de pago:

Este último módulo le permite a los candidatos y a las organizaciones políticas visualizar el estado de pago de sus cuentas, de acuerdo con las siguientes etapas: radicación, certificación, resolución de reconocimiento, resolución de pago y giro a la organización política.

## Descripción del estudio

¿Cómo fue la participación de las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes en las elecciones territoriales? ¿Cuáles son los montos y fuentes que financiaron las campañas de 2011? ¿Hay una relación entre la financiación privada de las campañas y la corporación a la que aspiran los candidatos? ¿Cuáles son los principales gastos en las campañas? Estas son algunas de las preguntas que el análisis cuantitativo y cualitativo de la información recogida en “Cuentas Claras” busca responder.

Los datos que se utilizan para este estudio corresponden a la información directamente diligenciada por los candidatos que participaron en las elecciones locales. Si bien el informe centra el análisis en dos grandes capítulos, no obstante los cruces de datos que se presentan a continuación pueden contribuir a otros análisis más detallados sobre estos temas<sup>4</sup>:

**Capítulo 1. Diversidad y participación en la política.** Este capítulo aborda la participación de mujeres, minorías étnicas y grupos etarios en el proceso de presentación de candidaturas. Igualmente, se hace un desglose por las cinco regiones que componen el país (Amazonía, Andina, Caribe, Orinoquía y Pacífica), y un análisis para las seis ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga).

**Capítulo 2. Financiación de campañas.** Este capítulo hace un análisis de los aportes y los gastos de campañas de acuerdo con los reportes enviados por los candidatos. La información también se distribuye por regiones y ciudades principales, así como por corporación, origen de los recursos y destinación de los mismos.

---

<sup>4</sup> El CNE, como principal administrador del aplicativo, tiene en la actualidad la posibilidad de generar diversos tipos de reportes estadísticos que permiten ampliar el universo de cruces de información para apoyar el desarrollo de otro tipo de análisis más profundos, por ejemplo: filtrar la información por municipios en zonas de alto riesgo electoral, hacer el desglose detallado de los aportes privados para determinar quiénes están limitados a contratar con el Estado, o realizar el análisis detenido de los reportes de los candidatos a concejos municipales, para posteriormente cruzarlo con sus declaraciones de conflicto de intereses. Además, tanto la PGN y la UIAF, con su perfil de consulta de información, están haciendo sus propios análisis de la información para complementar sus labores investigativas. En ese mismo sentido, si otros órganos de control o entidades del Estado lo consideran necesario, pueden solicitar al CNE la autorización de su perfil de consulta para que puedan acceder también a la base de datos.

## Antes de empezar

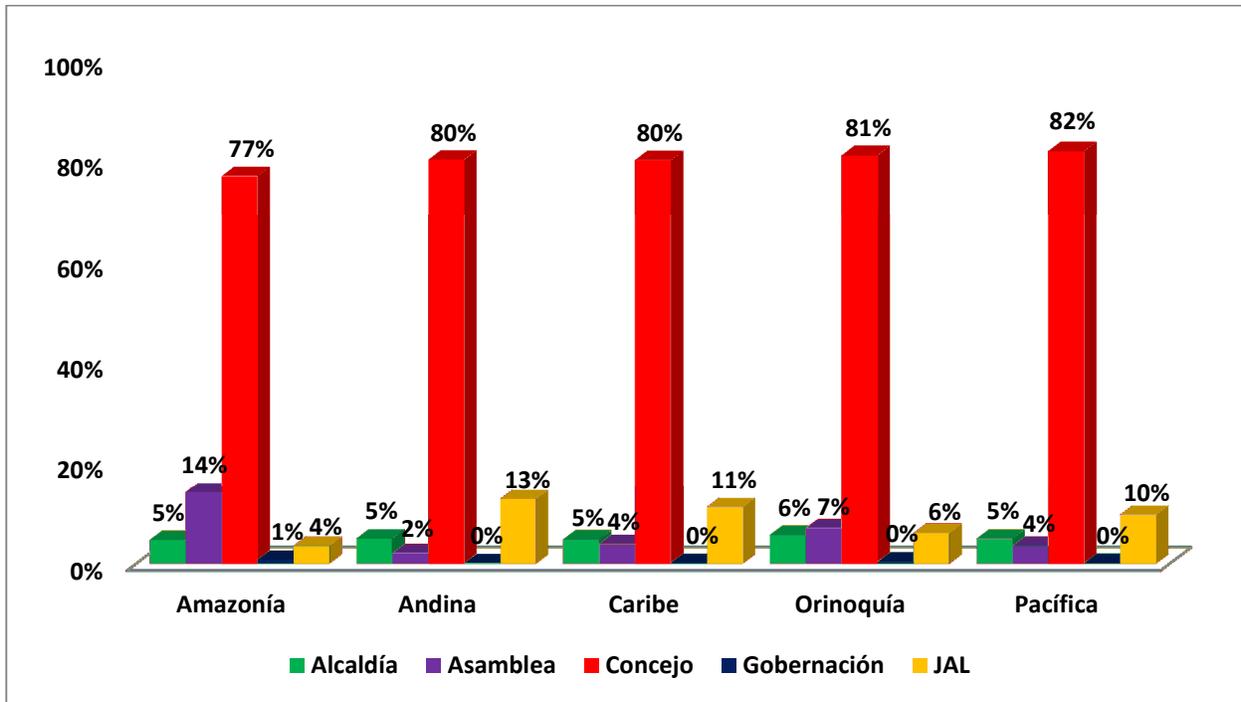
Para facilitar la comprensión de esta información es necesario hacer algunas precisiones respecto al universo de datos analizados:

- En las elecciones territoriales de 2011 fueron validados por la Procuraduría General de la Nación un total de 100.177 candidatos.
- **83.867** candidatos enviaron sus informes a través del aplicativo “Cuentas Claras” antes del 1 de enero de 2012, fecha límite para la rendición de cuentas de candidatos y organizaciones políticas, de acuerdo con la Ley 1475 de 2011. **Esto equivale al 83,7% de los candidatos.**
- Para el análisis del Capítulo 1 se han tomado como base **los 83.867 reportes** enviados a través de “Cuentas Claras” dentro del límite de tiempo, más **226 reportes** extemporáneos enviados hasta el 31 de enero de 2012, dando como muestra total **84.093 reportes, correspondientes al 83,9% de los candidatos.** La **Tabla 1** y la **Gráfica 1** presentan la distribución por región y corporación de estos candidatos, evidenciando que la región andina concentra más de la mitad de los candidatos a las elecciones locales y que el 80,5% de los informes corresponden a candidatos a los concejos municipales:

Tabla 1. Distribución de candidatos que enviaron su reporte hasta el 31 de enero de 2012, por región y corporación.

Corporación	Amazonía	Andina	Caribe	Orinoquía	Pacífica	Total
Concejo	2.814	37.021	13.537	4.142	10.227	<b>67.741</b>
JAL	129	5.592	1.892	309	1.209	<b>9.131</b>
Alcaldía	172	2.307	811	290	616	<b>4.196</b>
Asamblea	519	915	662	359	440	<b>2.895</b>
Gobernación	29	37	28	19	17	<b>130</b>
<b>Total general</b>	<b>3.663</b>	<b>45.872</b>	<b>16.930</b>	<b>5.119</b>	<b>12.509</b>	<b>84.093</b>

**Gráfica 1.** Distribución porcentual de candidatos que enviaron su reporte hasta el 31 de enero de 2012, por región y corporación.



## Capítulo 1. Diversidad y participación en la política

Es importante tener un panorama claro acerca de los candidatos y elegidos en las elecciones territoriales de 2011. Sus perfiles en términos de edad, género y etnia son componentes relevantes para determinar la composición socio-demográfica de quienes participan activamente en la política, pero además para tener mayores elementos de análisis sobre la participación de las minorías en la política.

La Ley 1475 incorporó medidas tendientes a fortalecer la participación de las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes, a través de su inclusión efectiva en las organizaciones políticas<sup>5</sup>. Lo anterior es congruente con la necesidad de reconocer y valorar la diversidad étnica y cultural que tiene Colombia. Tradicionalmente, se ha observado que hay una brecha entre la cantidad de mujeres que participan en la política en comparación con la de los hombres<sup>6</sup>. Además, estudios periódicos sobre el desempeño de la democracia, como el que desarrolla el Latinobarómetro, muestran que quienes pertenecen a grupos minoritarios tienden a estar más alejados de las instancias de discusión política institucionalizada<sup>7</sup>.

En los siguientes apartados se muestra la distribución de los candidatos y las candidatas que rindieron sus informes a través de “Cuentas Claras”, desglosando la participación por género, etnia y edad. Esta información se complementa con un análisis para los elegidos, con el propósito de determinar cuántos representantes de grupos minoritarios efectivamente tuvieron acceso al poder local.

---

<sup>5</sup> El artículo 18 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, “Destinación de los Recursos”, hace una descripción de la destinación de los recursos de funcionamiento que los partidos deben cumplir, en la cual se estipula que no menos del 15 % debe destinarse para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas.

<sup>6</sup> Ver: Instituto Nacional Demócrata, NDI, e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2010). *Muchos Modelos, un Objetivo: Experiencia de Comisiones y Bancadas de Género en los Congresos*. IDEA Internacional.

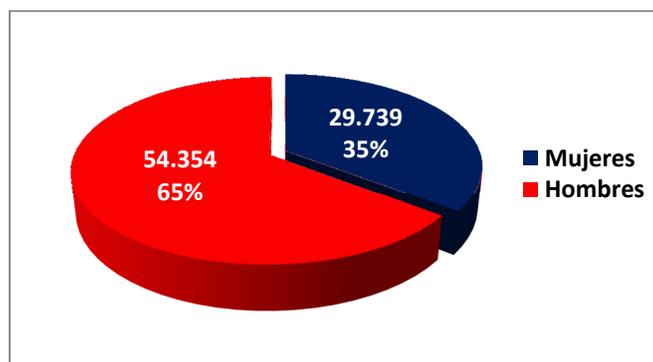
<sup>7</sup> LAPOP- Barómetro de las Américas (2011). Capítulo V. *Participación Política y Comportamiento Electoral*, p. 138.

## a. Mujeres

La participación equitativa de las mujeres en la política es esencial para la democracia, por lo que es indispensable adelantar acciones concretas para fomentar su inclusión. La Resolución 1325, adoptada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>8</sup>, hace un llamado a todos los gobiernos para que fortalezcan la presencia de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones. En ese sentido, la Ley 1475 de 2011 introdujo, entre otras disposiciones, que las listas de candidatos a corporaciones incluyeran un 30% de uno de los dos géneros, ya sean hombres o mujeres<sup>9</sup>.

Esta disposición incidió directamente en el incremento de las mujeres que participaron como candidatas en las elecciones. Los datos de “Cuentas Claras” muestran que el 35% del total de candidatos correspondió a mujeres, siendo los concejos las corporaciones con mayor representación de mujeres candidatas, como lo muestran la gráfica 2 y la Tabla 2.

Gráfica 2. Participación de los candidatos, por género.



Al hacer un acercamiento más detallado a la participación de las mujeres por corporación en comparación con la participación de los hombres, se puede observar lo siguiente:

- Para las Gobernaciones, un total de 130 candidatos rindieron cuentas a través de “Cuentas Claras”. De estos, 116 son hombres (correspondientes al 88%) y 14 son mujeres (correspondientes al 12% del total).

<sup>8</sup> Ver en: [www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325%282000%29-S.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ods/S-RES-1325%282000%29-S.pdf)

<sup>9</sup> El artículo 28, “Inscripción de candidatos”, de la Ley 1475 de 2011 establece que las “listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”.

- Para las Alcaldías, en total 4.166 candidatos presentaron sus informes en “Cuentas Claras”. De estos, 3.644 son hombres (el 86,4%) y 552 son mujeres (el 13.6% del total).
- Para los cuerpos colegiados, el número de candidatos aumenta y de igual manera se incrementa la participación de las mujeres. Así pues, en los Concejos Municipales presentaron sus informes en “Cuentas Claras” 67.741 candidatos. De ellos, 43.527 son hombres (el 64,3%) y 24.214 son mujeres (el 35,7% del total).
- Para las Asambleas, enviaron informes a través de “Cuentas Claras” 2.895 candidatos. De estos, 1.888 son hombres (el 56,7%) y 1.007 son mujeres (el 43,3% del total).
- Para las Juntas Administradoras Locales - JAL, en total enviaron reportes a través de “Cuentas Claras” 9.131 candidatos. De estos, 5.179 son hombres (el 56.7%) y 3.952 son mujeres (el 43.3%) del total.

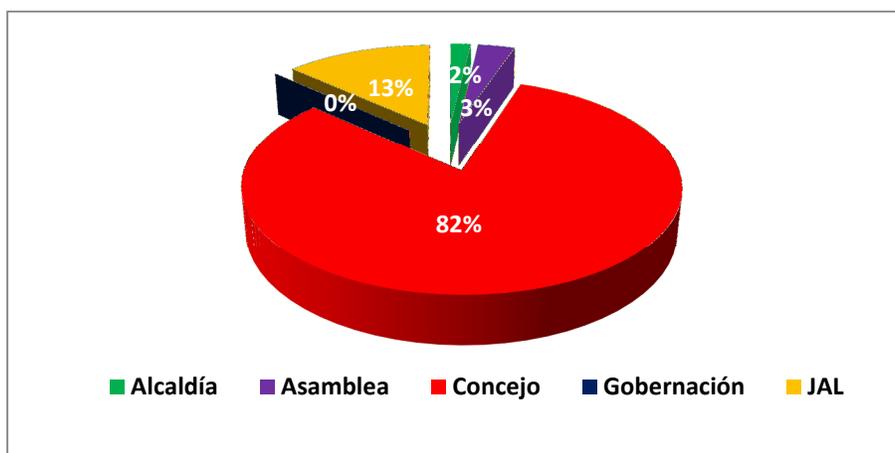
Teniendo en cuenta la variación de la cantidad de candidatos en las corporaciones, la Tabla 2 presenta cómo se distribuyen las 29.739 candidatas en las corporaciones de elección popular.

**Tabla 2.** Número de candidatas, por corporación.

Corporación	Número de candidatas
Concejo	24.214
JAL	3.952
Asamblea	1.007
Alcaldía	552
Gobernación	14
<b>Total</b>	<b>29.739</b>

Esta distribución por corporación de las mujeres candidatas se puede visibilizar en la **Gráfica 3**. Allí se señala que más del 80% de las mujeres que participaron en las elecciones territoriales y que rindieron cuentas a través de “Cuentas Claras” aspiraron a tener una curul en los Concejos Municipales del país.

Gráfica 3. Distribución porcentual de mujeres candidatas, por corporación.



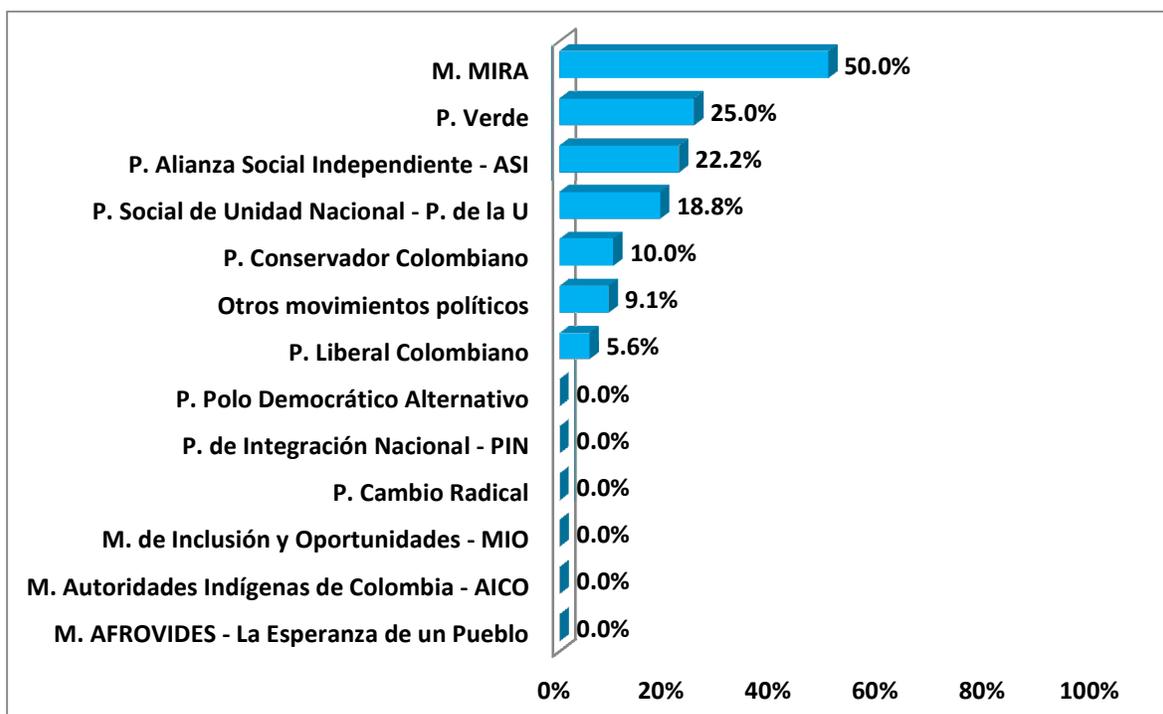
### Inclusión de mujeres candidatas por Corporación

Ante la obligatoriedad de incorporar un 30% mínimo de mujeres en las listas de candidatos a cuerpos colegiados, en efecto se confirma que la cifra de su participación aumentó en comparación con las elecciones de 2007<sup>10</sup>.

Ahora bien, las organizaciones políticas tuvieron diversas estrategias para incorporar a las mujeres en sus listas a corporaciones plurinominales, así como en la promoción de candidaturas femeninas a cargos uninominales. Las Gráficas 4 a 8 permiten observar, de manera comparada entre las organizaciones políticas, la participación de mujeres candidatas por corporación:

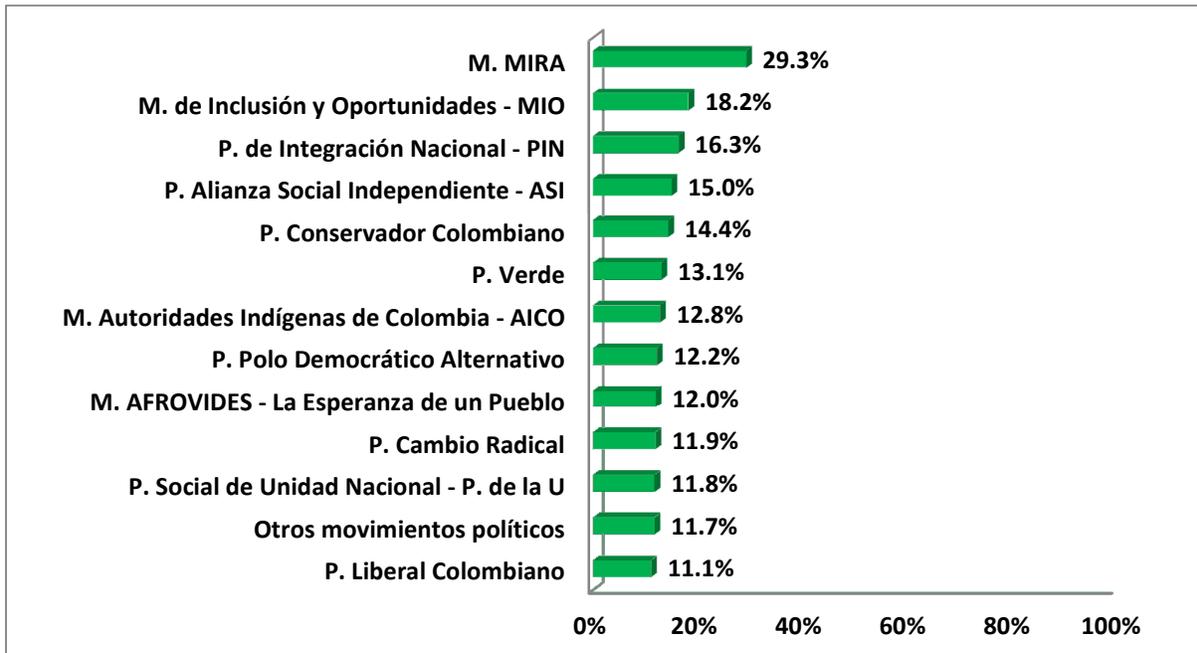
<sup>10</sup> Como lo reporta el *Boletín de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia*, elaborado por Humanas Colombia y Fokus, la cuota de género exigida por la ley incidió directamente en los niveles de participación de las mujeres en la lista de candidatos. De 16% de mujeres en las listas de 2007 se pasó a 35% en las de 2011. [www.humanas.org.co/archivos/Boletin1.pdf](http://www.humanas.org.co/archivos/Boletin1.pdf)

Gráfica 4. Porcentaje de mujeres candidatas a la Gobernación, por organización política.



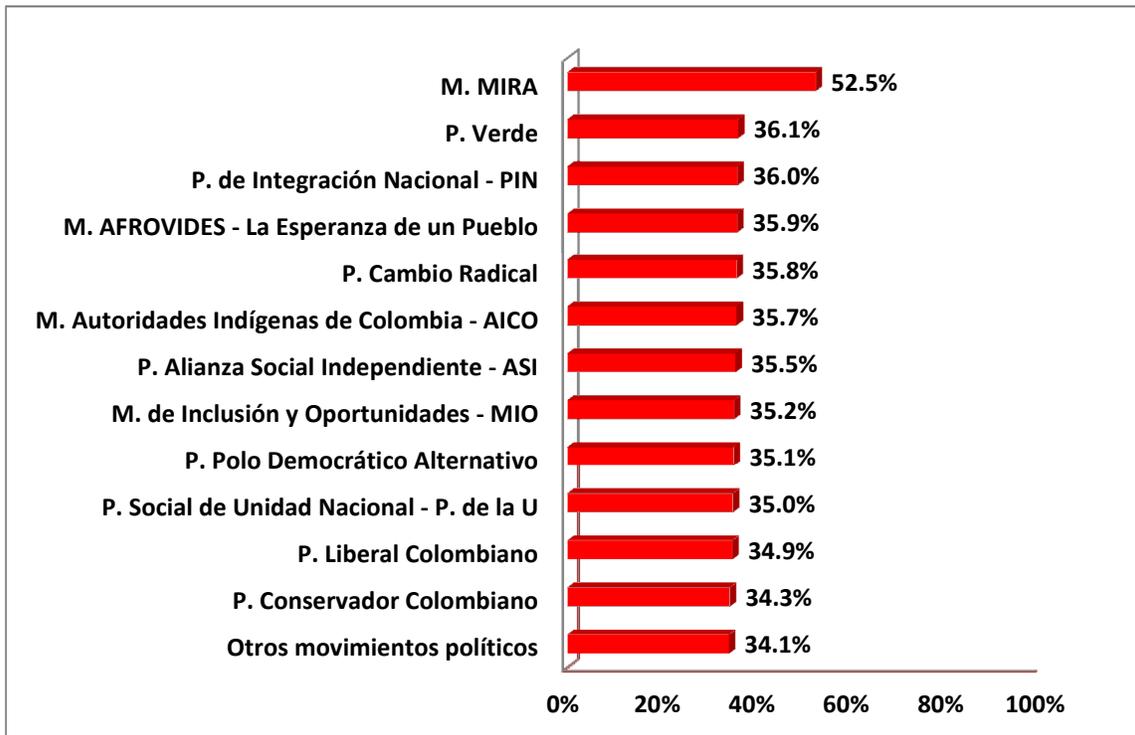
Las Gobernaciones son las corporaciones en las que se evidencia menor participación de mujeres candidatas. En la Gráfica 4 se puede observar que el Movimiento MIRA tuvo la mayor representación de mujeres (50%), seguido por el Partido Verde (25%) y el Partido Alianza Social Independiente - ASI (22,2%).

Gráfica 5. Porcentaje de mujeres candidatas a las Alcaldías, por organización política.



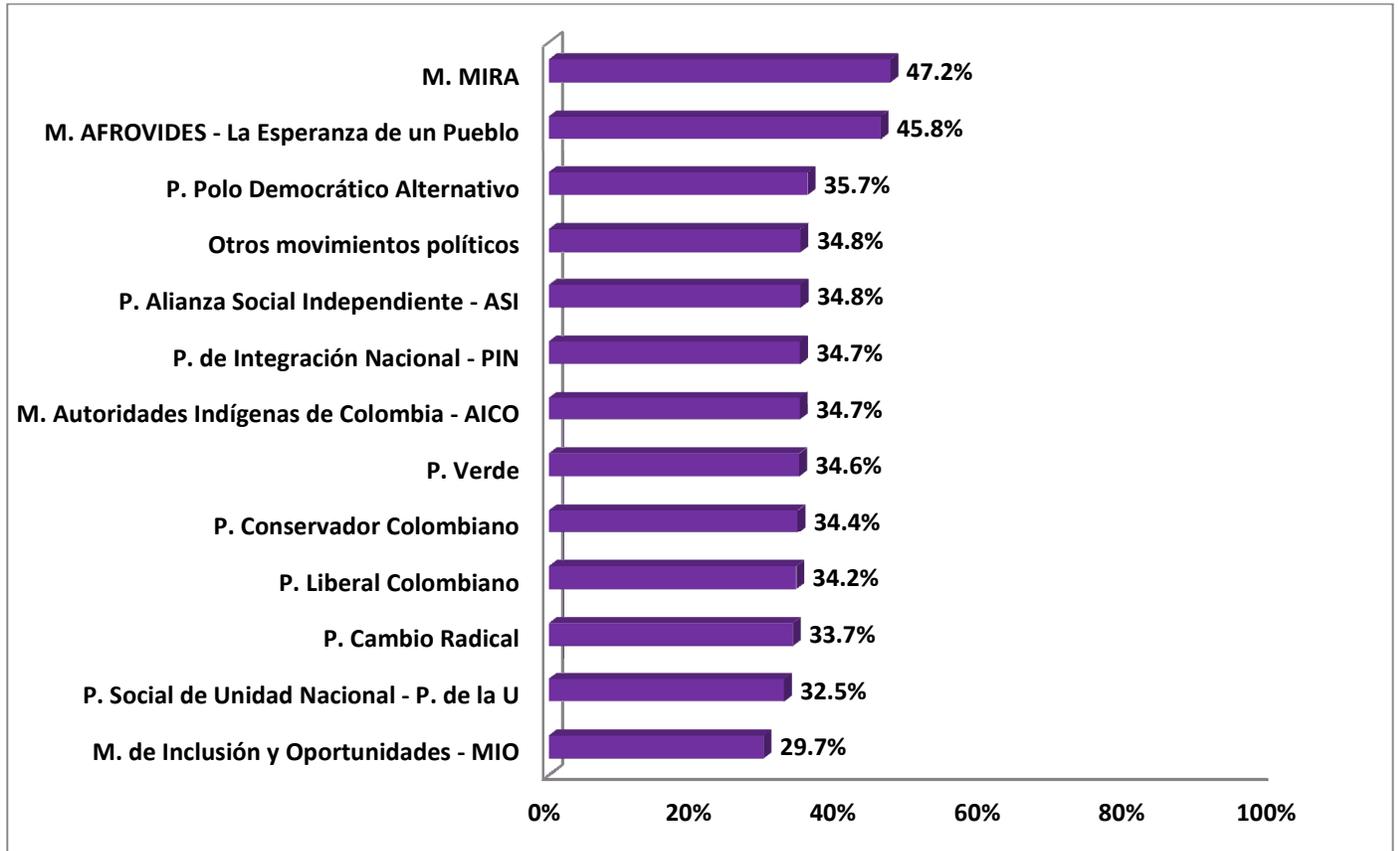
En las Alcaldías se observa que el Movimiento MIRA contó con el mayor porcentaje de mujeres candidatas (29,3%); le sigue el Movimiento de Inclusión y Oportunidades - MIO (18,2%). Las demás organizaciones políticas cuentan con participaciones entre el 11,1% y el 16,3%.

Gráfica 6. Porcentaje de mujeres candidatas a los Concejos, por organización política.



Del total de candidaturas que se presentaron al Concejo se encuentra nuevamente que el Movimiento MIRA contó con el mayor porcentaje de mujeres candidatas (52,5%). Para el resto de las organizaciones políticas la participación de candidatas a los Concejos se encuentra entre el 34,1% y el 36,1%.

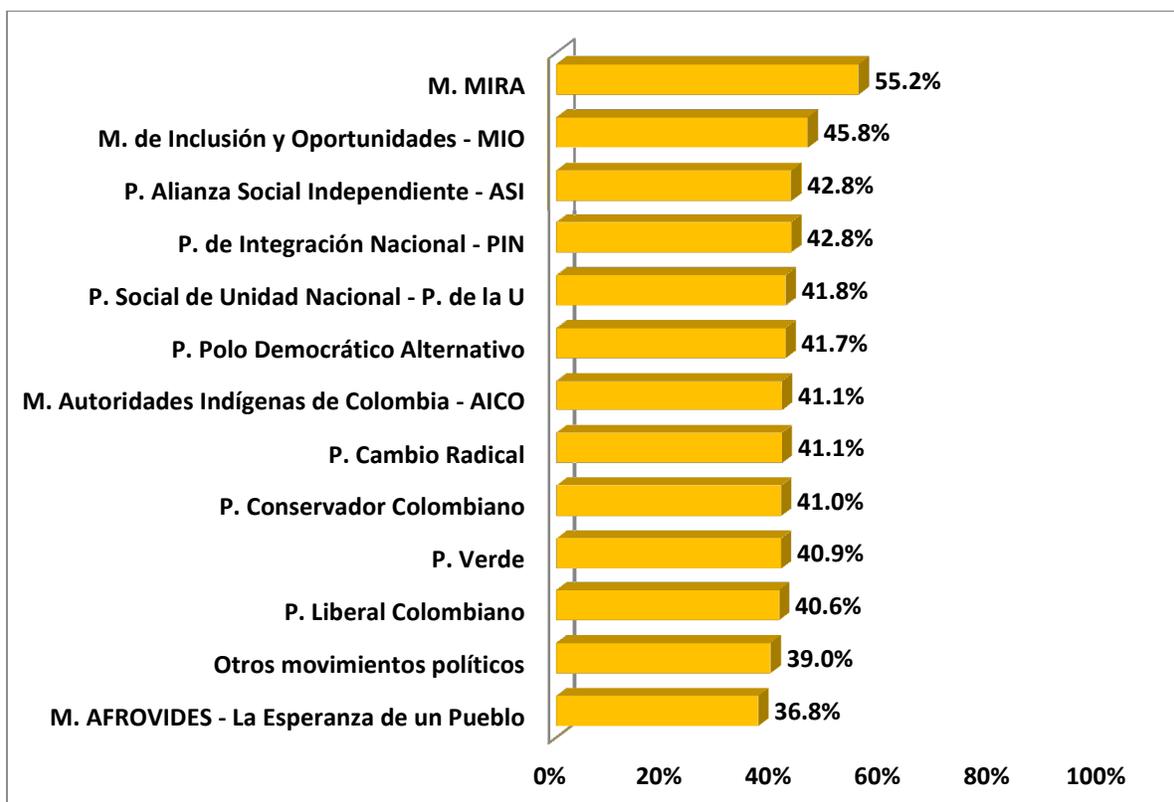
Gráfica 7. Porcentaje de mujeres candidatas a las Asambleas, por organización política.



La Gráfica 7 muestra que todas las organizaciones políticas incorporaron mujeres a las listas a las Asambleas en un porcentaje que osciló entre el 29,7%<sup>11</sup> y el 47,2% siendo el Movimiento MIRA la organización con mayor participación de candidatas, seguido por el Movimiento AFROVIDES (45,8%) y por el Partido Polo Democrático Alternativo (35,7%).

<sup>11</sup> Es importante tener en cuenta que estos porcentajes responden a la información enviada a través de “Cuentas Claras” por las candidatas. En ese sentido, es probable que a la fecha de corte de la revisión de información (30 de enero de 2012), algunas candidaturas femeninas no hubieran enviado todavía su reporte, lo que explica el mínimo porcentaje faltante para completar el 30% de incorporación de candidatas mujeres a las Asambleas.

**Gráfica 8.** Porcentaje de mujeres candidatas a las Juntas Administradoras Locales – JAL, por organización política.



Finalmente, al ser las JAL cuerpos colegiados, las listas tuvieron una participación de mujeres candidatas que osciló entre el 36,8% y el 55,2% del total de candidatos.

Lo anterior corrobora el cumplimiento de todas las organizaciones políticas frente al requisito de tener mínimo 30% de candidatas en las listas a cuerpos colegiados. Sin embargo, en términos de incorporación efectiva de las mujeres, el Movimiento MIRA se destaca en todas las corporaciones por la adopción del “sistema cremallera”<sup>12</sup> para la selección de candidaturas femeninas.

<sup>12</sup> El sistema cremallera implica que por cada hombre que se incorpore como candidato por corporación, se debe incluir una mujer, de manera que se asegure una participación equitativa entre géneros. Para más información sobre la adopción del sistema cremallera en el Movimiento MIRA, ver:

[http://movimientomira.com/index.php?option=com\\_content&view=section&id=93&layout=blog&Itemid=1179](http://movimientomira.com/index.php?option=com_content&view=section&id=93&layout=blog&Itemid=1179)

## Participación de mujeres por región

Para determinar a nivel territorial cómo fue la participación de las mujeres candidatas, la **Gráfica 9** y la **Tabla 3** muestran el porcentaje de mujeres, distribuido por regiones y por corporación:

Gráfica 9. Porcentaje de mujeres, por región y corporación.

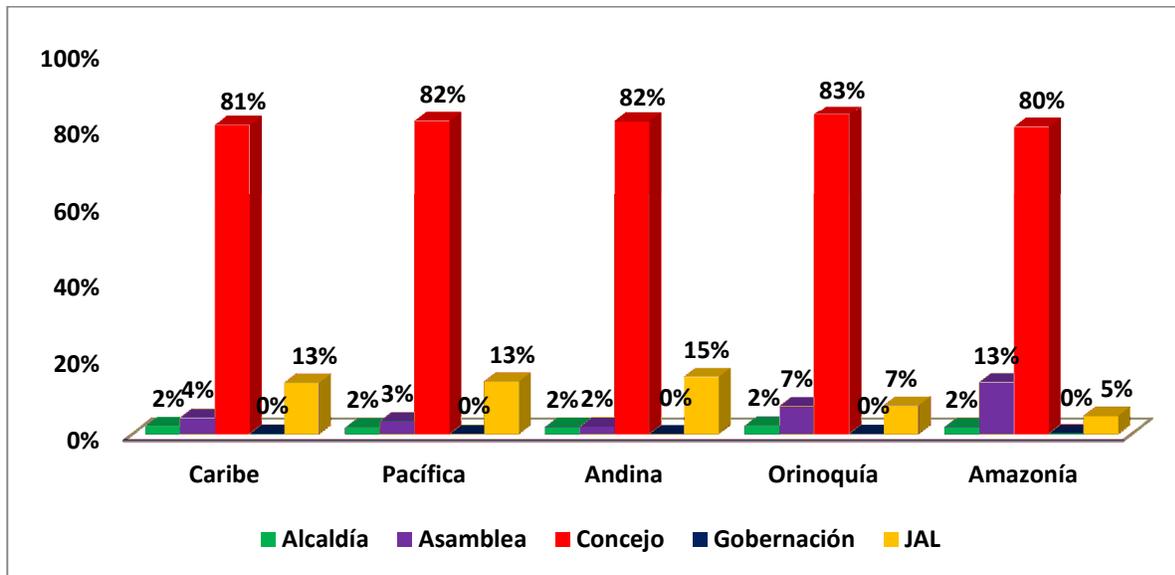


Tabla 3. Número de candidatas en cada una de las corporaciones, por región.

Corporación	Caribe	Pacífica	Andina	Orinoquía	Amazonía	Total
Concejo	4.612	3.599	13.430	1.515	1.058	24.214
JAL	751	593	2.413	133	62	3.952
Asamblea	240	146	316	130	175	1.007
Alcaldía	118	72	299	39	24	552
Gobernación	5	1	5	1	2	14
<b>Total general</b>	<b>5.726</b>	<b>4.411</b>	<b>16.463</b>	<b>1.818</b>	<b>1.321</b>	<b>29.739</b>

A nivel territorial se encuentra que la región Andina recoge el mayor número de candidatos y candidatas para todas las corporaciones. De igual forma, la Amazonía cuenta con el menor número de candidatos en general, así como de mujeres candidatas. Esto corresponde, de igual manera, con el mayor y menor número de cargos a elegir. Por otra parte, llama la atención que del total de candidatas solo hubo una aspirante a gobernación en la región Pacífica y otra en la Orinoquía.

## Participación de mujeres por ciudad

Frente a la participación de candidatas mujeres en las seis principales ciudades, se observa lo siguiente:

- Del total de candidatos que participaron en **Bogotá**, 1.223 fueron hombres (correspondientes al 65%) y 666 fueron mujeres (correspondientes al 35%).
- Del total de candidatos que participaron en las elecciones en la ciudad de **Barranquilla**, 509 fueron hombres (el 65%) y 278, mujeres (el 35%).
- En la ciudad de **Cali**, del total de candidatos, 463 fueron hombres (el 57%) y 354 fueron mujeres (el 43%).
- En **Medellín** se observa un incremento en la participación de las mujeres candidatas. Del total de candidatos, 510 fueron hombres (el 56%) y 400 fueron mujeres (el 44%).
- En **Bucaramanga**, del total de candidatos, 466 fueron hombres (el 60%) y 316, mujeres (el 40%).
- Finalmente, en **Cartagena**, del total de candidatos, 258 fueron hombres (el 67%) y 129, mujeres (el 33%).

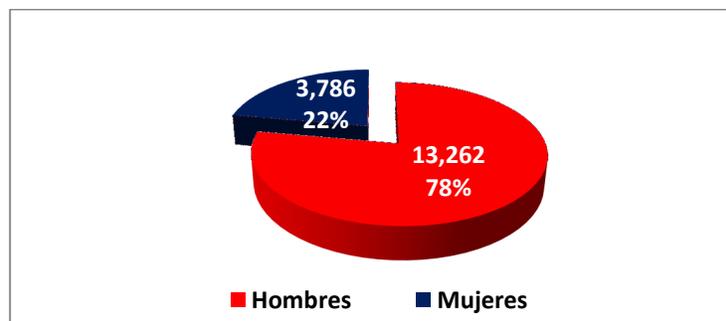
Si se tiene en cuenta que según el Censo de 2005 en Colombia el 50% de la población corresponde a mujeres, estas cifras revelan la necesidad de continuar trabajando en el incremento de la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones, siendo unas de las más importantes las corporaciones de elección popular.

## Mujeres elegidas

Si bien la información hasta ahora analizada muestra que la participación de las mujeres candidatas en las elecciones aumentó, es necesario contrastar dichos valores con el porcentaje de mujeres que en efecto resultaron elegidas. Para esto, es preciso aclarar que de los 84.093 candidatos y candidatas que rindieron sus cuentas a través de “Cuentas Claras”, 17.048 resultaron elegidos.

Al hacer una comparación entre los hombres y las mujeres elegidos se observa que el porcentaje de mujeres pasa del 35% de candidatas al 22% de elegidas.

Gráfica 10. Participación de los elegidos, por género.



En la **Tabla 4** se observa cómo se distribuyen las 3.786 mujeres elegidas por corporación, con relación a todos los elegidos que enviaron sus informes a través de “Cuentas Claras”:

Tabla 4. Mujeres elegidas en cada corporación.

Corporación	Candidatos elegidos	Mujeres elegidas	Porcentaje de mujeres elegidas respecto al total de candidatos elegidos
JAL	3,998	1,629	41%
Asamblea	418	75	18%
Concejo	11,492	1,971	17%
Alcaldía	1,108	108	10%
Gobernación	32	3	9%
<b>Total</b>	<b>17,048</b>	<b>3,786</b>	<b>22%</b>

### Mujeres electas por región

Al analizar con mayor detalle la información de las mujeres elegidas y su participación a nivel territorial, se encuentra lo siguiente:

- En total, tres mujeres fueron elegidas para ocupar las Gobernaciones de Huila<sup>13</sup>, Quindío y San Andrés. Esto corresponde al 10% de los departamentos.

<sup>13</sup> La gobernadora electa del Huila, Cielo González Villa, fue destituida por la Procuraduría General de la Nación e inhabilitada por once años para ejercer cargos públicos por el manejo irregular de excedentes de las regalías cuando fungía como alcaldesa de Neiva. Ver: [www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-11673566.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11673566.html)

- En las Alcaldías se eligieron 108 mujeres, correspondientes al 10% del total de municipios de Colombia.
- Los Concejos fueron las corporaciones en donde más se eligieron mujeres, con un total de 1.971 concejales, seguidos por las JAL, con 1.629. Llama la atención que a pesar de ser cuerpos colegiados, la participación de mujeres en las Asambleas Departamentales es solo de 75 mujeres.

## b. Etnias

El mayor avance en materia de reconocimiento de la pluralidad étnica y cultural en Colombia se encuentra consignado en la *Constitución Política de 1991*, en donde formalmente el Estado admite la necesidad de proteger la diversidad y respetar la dignidad humana como factores constitutivos de la nación. Estos avances se han dado progresivamente, en parte gracias a los reclamos de los pueblos minoritarios y en parte como resultado de la tendencia mundial de reconocer el multiculturalismo como pilar de integración social y convivencia pacífica<sup>14</sup>.

Colombia es producto del más variado mestizaje, caracterizado por la interacción entre diversas culturas y tradiciones. En ese contexto, es posible diferenciar del resto de la población nacional a tres grupos étnicamente minoritarios: los pueblos indígenas, las poblaciones afrocolombianas (incluidas las comunidades raizales de San Andrés y Providencia y la comunidad de San Basilio de Palenque, en el departamento de Bolívar) y el pueblo Rom o gitano<sup>15</sup>.

Tradicionalmente se ha observado que los grupos étnicos minoritarios tienen una baja participación, representación e incidencia en espacios políticos<sup>16</sup>. Esto le impone al Estado el reto de trascender los espacios tradicionales de participación y habilitar nuevos escenarios concretos para su reconocimiento, valoración e inclusión. El artículo 18 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011 pretende que desde las organizaciones políticas se responda en parte a este reto, al obligarlas a destinar un porcentaje de la financiación estatal a la promoción de la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político.

<sup>14</sup> KYMLICKA, Will (2007). *Multiculturalismo*. Dossier. En “Revista Diálogo Político. Publicación trimestral de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung”. Buenos Aires, Año XXIV No. 2, junio, p. 11.

<sup>15</sup> DANE (2007). *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Dirección de Censos y Demografía. Mayo, p 17. En [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

<sup>16</sup> Comisión Intersectorial para el avance de la Población Afrocolombiana (2009). *Informe Final*. Mayo.

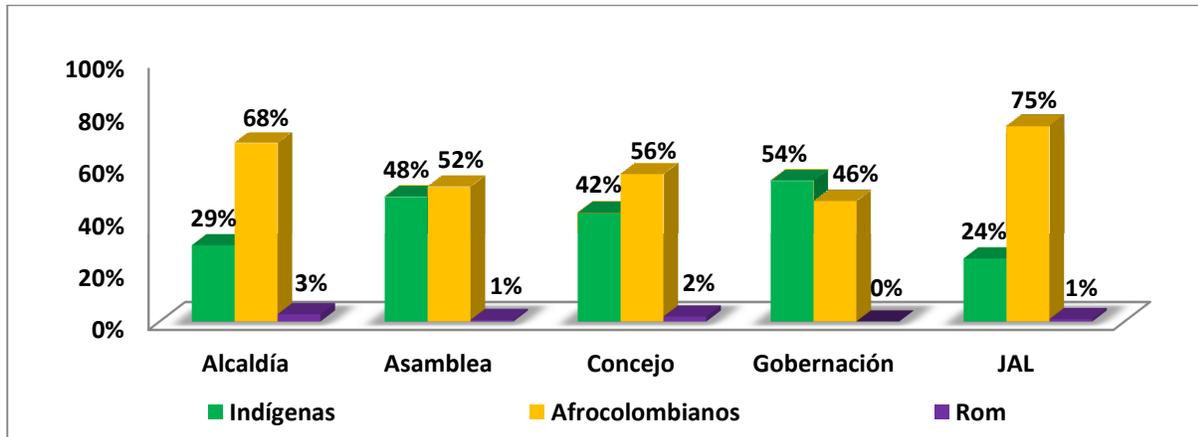
Para analizar los datos de “Cuentas Claras” relacionados con la identificación étnica es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- En los formatos de rendición de cuentas, el campo de identificación étnica se desglosa por Indígena, Negritud, Raizal o ninguno de los anteriores.
- El campo de grupo étnico es diligenciado directamente por los candidatos, lo que implica que ellos deben auto identificarse en alguna de las categorías.
- Llama la atención que el formato divide la población afrocolombiana entre negritud (el universo de candidatos afro que forman parte de Colombia continental, incluyendo a los palenqueros) y raizal (categoría asignada para la población afro que es originaria del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).
- Con el propósito de mirar de manera más completa la participación en política de este grupo étnico, este análisis por etnias unifica en una sola categoría de afrocolombianos a las negritudes y los raizales.
- El 92,4 % de los candidatos no se auto identifican con ninguno de los grupos étnicos minoritarios. Así las cosas, para poder analizar la composición étnica se ha dejado por fuera este porcentaje, trabajando solo con el 7,3% del total de los candidatos, es decir, con un total de 6.445 candidatos. La distribución por corporación de estas minorías étnicas se puede observar en la **Tabla 5** y en la **Gráfica 11**:

**Tabla 5.** Total de candidatos que representan minorías, por corporación.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
Concejo	2.226	3.012	101	<b>5.339</b>
JAL	103	323	4	<b>430</b>
Asamblea	160	173	2	<b>335</b>
Alcaldía	95	224	9	<b>328</b>
Gobernación	7	6	0	<b>13</b>
<b>Total general</b>	<b>2.591</b>	<b>3.738</b>	<b>116</b>	<b>6.445</b>

Gráfica 11. Porcentaje de candidatos que representan minorías, por corporación.



Al unificar en un solo rango negritudes y raizales se encuentra que en todas las corporaciones, con excepción de las Gobernaciones, hubo mayor participación de candidatos afrocolombianos en comparación con los indígenas. Este dato resulta relevante en el momento de trabajar en bloque por la promoción de políticas de inclusión y reconocimiento.

## Mujeres candidatas y minorías étnicas

Por otra parte, en cuanto a la identificación étnica de las mujeres que fueron candidatas en las elecciones de 2011, se encuentra que de las 29.739 aspirantes, solo 2.138 se autoidentificaron como parte de un grupo étnico minoritario, lo que corresponde al 7,2%. La **Tabla 6** muestra cómo se distribuyen estas mujeres por etnia y por corporación:

Tabla 6. Número de mujeres que representan minorías, por corporación.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
Concejo	748	1.006	39	1.793
JAL	43	149	2	194
Asamblea	49	57	2	108

Alcaldía	12	26	3	41
Gobernación	0	2	0	2
<b>Total general</b>	<b>852</b>	<b>1.240</b>	<b>46</b>	<b>2.138</b>

El mayor número de candidatas mujeres corresponde a 1.006 candidatas afrocolombianas que participaron en las elecciones a los Concejos. El menor número se encuentra en las Gobernaciones, con sólo dos candidatas pertenecientes a este grupo étnico minoritario.

## Minorías étnicas por ciudades

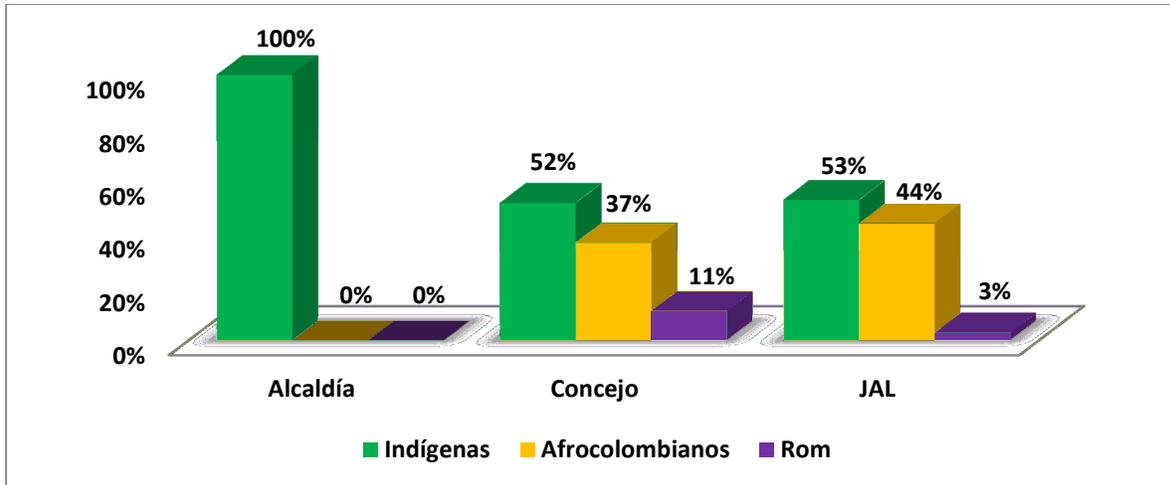
En las seis ciudades principales, la participación en política de los candidatos pertenecientes a los grupos étnicos minoritarios se distribuye de manera descendiente, de la siguiente forma:

### Bogotá

Tabla 7. Número de candidatos identificados como minorías en Bogotá.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
JAL	18	15	1	34
Concejo	14	10	3	27
Alcaldía	1	0	0	1
<b>Total general</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>63</b>

Gráfica 12. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Bogotá.

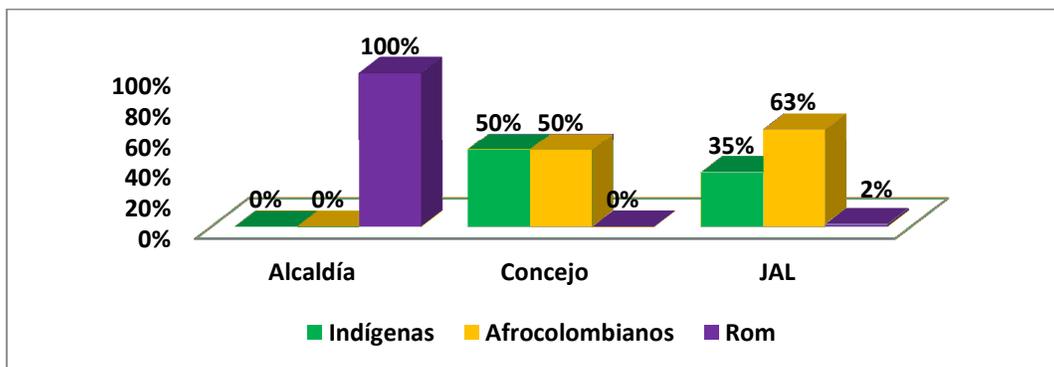


## Barranquilla

Tabla 8. Número de candidatos identificados como minorías en Barranquilla.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
JAL	21	38	1	60
Concejo	8	8	0	16
Alcaldía	0	0	1	1
<b>Total general</b>	<b>29</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>77</b>

Gráfica 13. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Barranquilla.



Para el caso de Barranquilla se encuentra de manera particular e interesante que ningún candidato a la Alcaldía se auto identificó como indígena o afrocolombiano. Por el contrario, uno se auto identificó como Rom. En este caso, se observa una participación equitativa entre

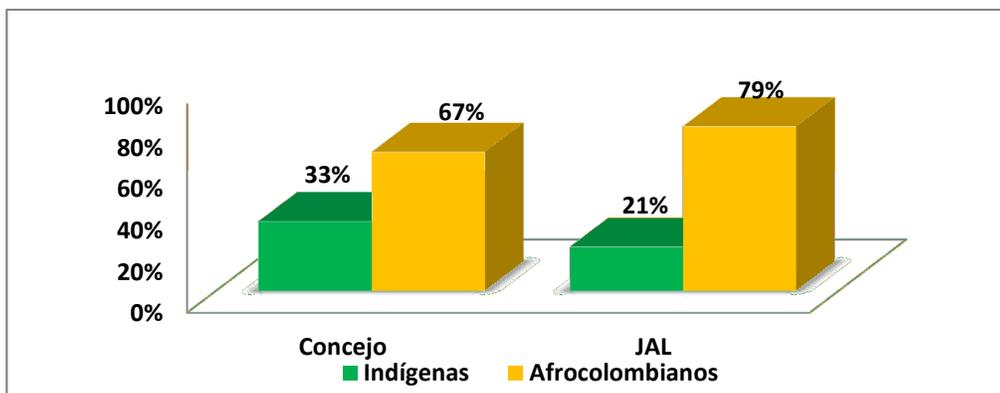
indígenas y afrocolombianos en el Concejo, mientras que en JAL la participación de los afrocolombianos en comparación con la de los indígenas es casi el doble.

## Medellín

Tabla 9. Número de candidatos identificados como minorías en Medellín.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Total
JAL	4	15	19
Concejo	2	4	6
Alcaldía	0	0	0
<b>Total general</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>25</b>

Gráfica 14. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Medellín.

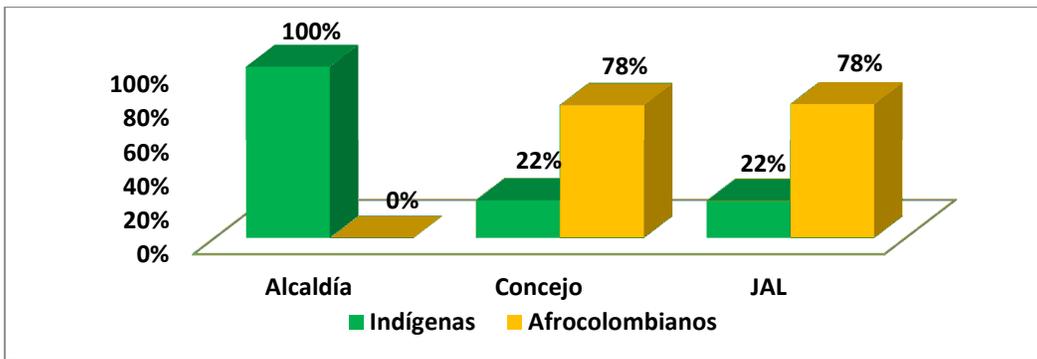


## Cali

Tabla 10. Número de candidatos identificados como minorías en Cali.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Total
JAL	18	65	83
Concejo	8	28	36
Alcaldía	1	0	1
<b>Total general</b>	<b>27</b>	<b>93</b>	<b>120</b>

Gráfica 15. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Cali.



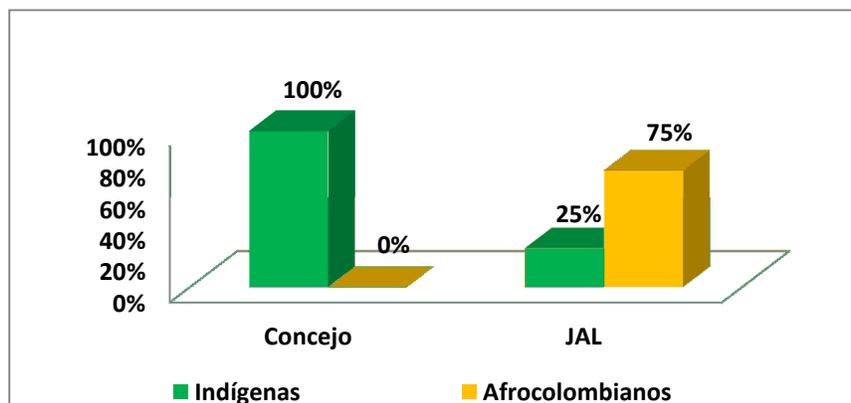
Para la ciudad de Cali, en general se encuentra mayor presencia de candidatos pertenecientes al grupo de afrocolombianos que a cualquier otro grupo étnico minoritario. Entre todos los candidatos a la Alcaldía, solo uno se auto identificó como indígena.

### Bucaramanga

Tabla 11. Número de candidatos identificados como minorías en Bucaramanga.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Total
Concejo	5	0	5
JAL	1	3	4
<b>Total general</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

Gráfica 16. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Bucaramanga.

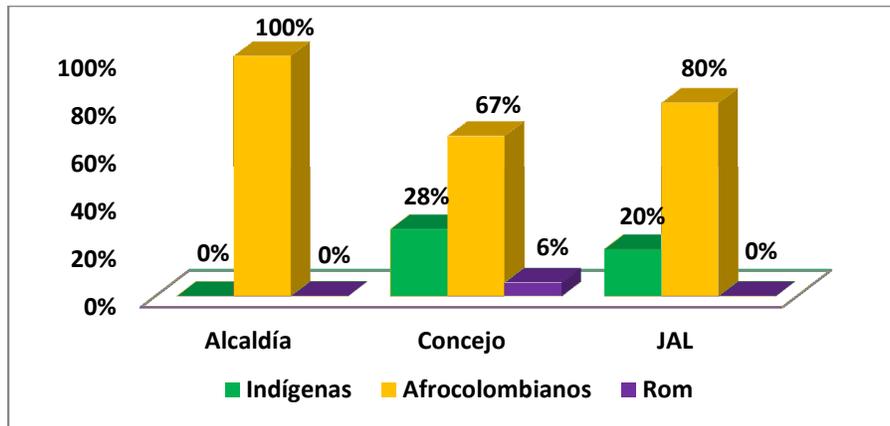


## Cartagena

Tabla 12. Número de candidatos identificados como minorías en Cartagena.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
JAL	8	33	0	41
Concejo	5	12	1	18
Alcaldía	0	1	0	1
<b>Total general</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>1</b>	<b>60</b>

Gráfica 17. Porcentaje de candidatos identificados como minorías en Cartagena.



Finalmente, se observa que en Cartagena más de la mitad de los candidatos autoidentificados dentro de un grupo étnico pertenece a los afrocolombianos.

De este análisis por ciudades, son varios aspectos que llaman la atención. Por una parte, es en las JAL en las corporaciones que se observa mayor participación de candidatos pertenecientes a grupos étnicos minoritarios. Por otra, para cargos uninominales el porcentaje de candidatos pertenecientes a grupos étnicos minoritarios es muy bajo en comparación con los candidatos a corporaciones.

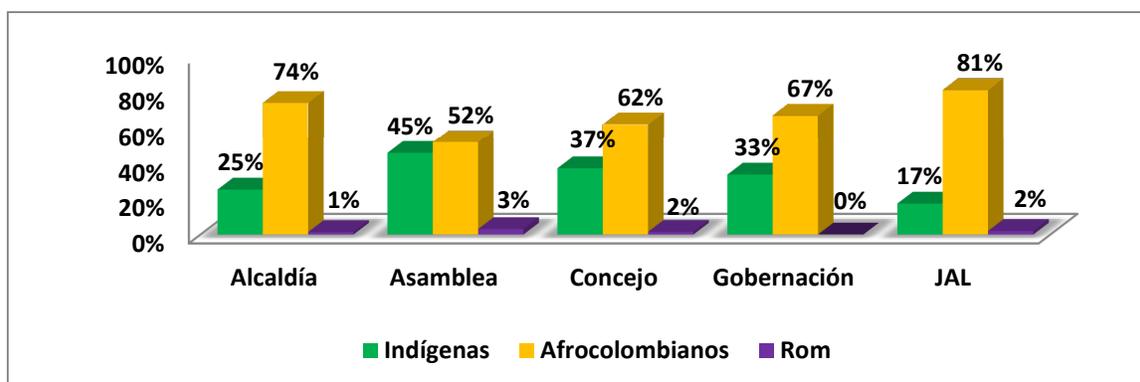
## Minorías étnicas elegidas

De los 6.445 candidatos que se autoidentificaron como pertenecientes a una minoría étnica, 1.176 fueron elegidos, lo que equivale al 18,4%. La Tabla 13 y la Gráfica 18 muestran de manera descendente cómo se distribuyen, por corporación y por grupo étnico, los elegidos:

**Tabla 13.** Número de candidatos elegidos identificados como minorías, por corporación.

Corporación	Indígenas	Afrocolombianos	Rom	Total
Concejo	338	565	14	917
JAL	26	122	3	151
Alcaldía	18	53	1	72
Asamblea	15	17	1	33
Gobernación	1	2	0	3
<b>Total general</b>	<b>398</b>	<b>759</b>	<b>19</b>	<b>1.176</b>

**Gráfica 18.** Número de candidatos elegidos identificados como minorías, por corporación.



Lo anterior muestra que en todas las corporaciones hay más ganadores que representan a los afrocolombianos que a los indígenas y, de manera contraria, el menor grupo representado es el de los Rom.

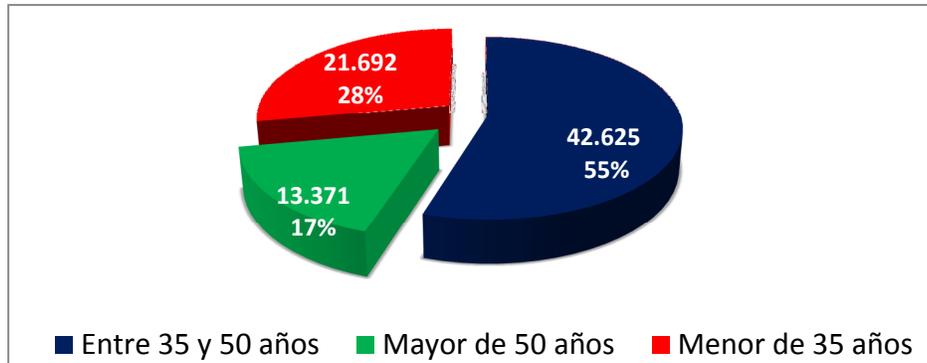
### c. Edad

No es obligatorio diligenciar el campo de edad en los formatos de rendición de cuentas. Esto hizo que la muestra con la que se analiza la distribución de candidatos por grupos etarios bajara de 84.093 a 77.478 candidatos.

De acuerdo con los rangos de edad identificados por los formatos del CNE (menor de 35 años, entre 35 y 50 años, y mayor de 50 años), se observa que el 55% de todos los candidatos está en

el rango entre los 35 y los 50 años, seguido por el 28% de candidatos menores a 35 años y por el 17% de candidatos mayores de 50 años, como lo muestra la **Gráfica 19**:

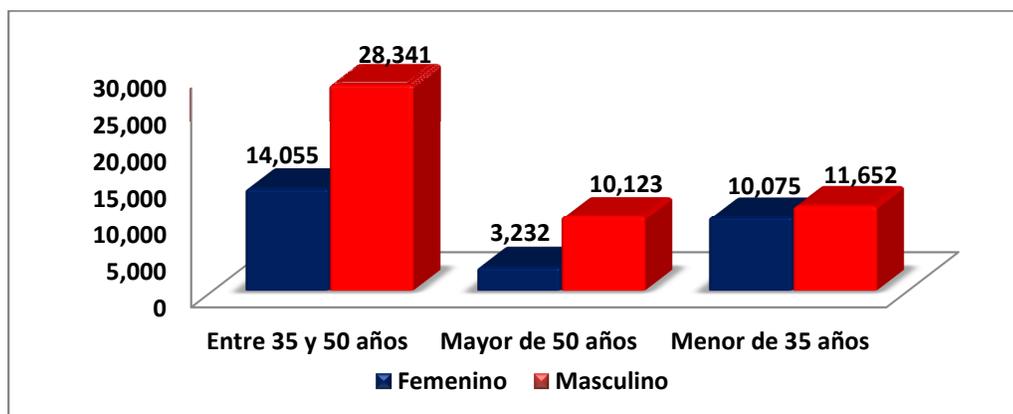
**Gráfica 19.** Participación del total de candidatos, por rango de edades.



### Rango de edad por género

Respecto a las mujeres candidatas, el mayor porcentaje se encuentra en el rango de entre 35 y 50 años, seguido por las menores de 35 y, por último, por las mayores de 50 años. Así se evidencia en la **Gráfica 20**:

**Gráfica 20.** Número de candidatos, por rango de edades y género.

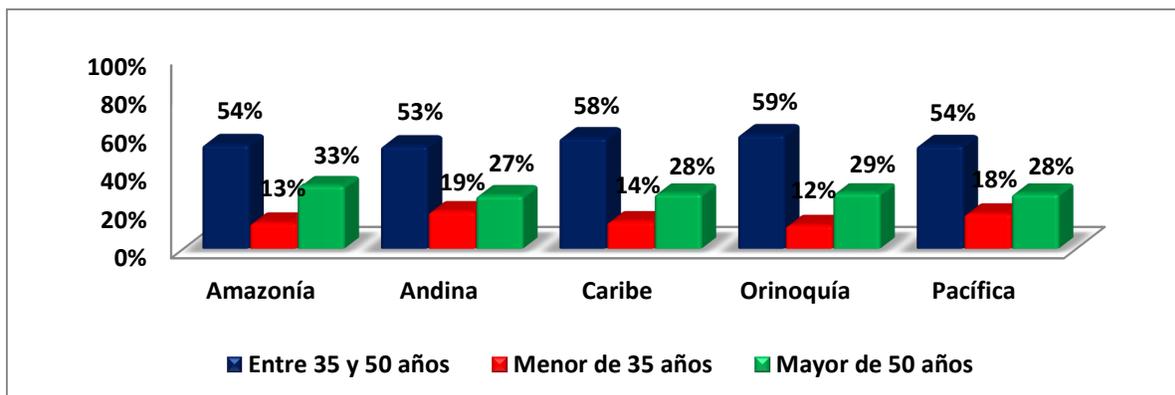


## Rangos de edades por región

Al cruzar la información de edad con la región se encuentra que en todas las regiones el menor porcentaje de representación es el de los jóvenes, quienes oscilan entre el 13% y el 19% de los candidatos. Igualmente, llamó la atención que:

- La región Caribe contó con un 54% de candidatos entre los 35 y los 50 años, un 26% de menores de 35 años y un 13% de candidatos mayores de 50 años, mientras que el 7% de los candidatos no reportó información.
- La región Pacífica contó con un 48% de candidatos entre los 35 y los 50 años, un 25% de menores de 35 años y un 16% de candidatos mayores de 50 años. El 11% de los candidatos no reportó información.
- El 49% de los candidatos de la región Andina se ubicaron entre los 35 y los 50 años, el 25% lo hicieron como menores de 35 años y el 18% como mayores de 50 años, mientras que el 8% de los candidatos no reportó información. Es necesario resaltar que esta es la región con el mayor porcentaje de candidatos mayores de 50 años.
- La región de la Amazonía contó con un 50% de candidatos entre los 35 y los 50 años, un 30% de candidatos menores de 35 años y un 12% de candidatos mayores de 50 años. El 7% de los candidatos no reportó información. De esta región se resalta que contiene el mayor porcentaje de los candidatos más jóvenes.
- La región de la Orinoquía contó con un 55% de candidatos entre los 35 y los 50 años, un 27% de menores de 35 años y un 11% de candidatos mayores de 50 años, mientras que el 7% de los candidatos no reportó información. Esta región se destaca por tener el mayor porcentaje de candidatos entre 35 y 50 años.

Gráfica 21. Porcentaje de candidatos, por rango de edades y región.



## Elegidos por rangos de edades

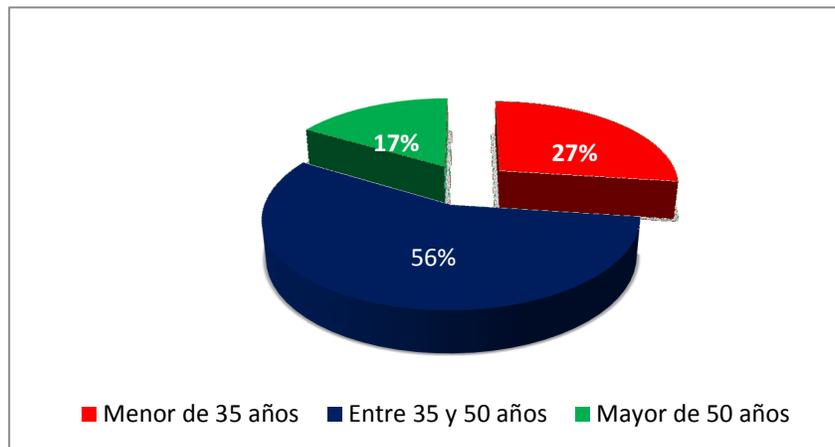
La distribución por edad de todos los elegidos muestra una tendencia similar a la de los candidatos. De los 13.998 candidatos electos que dieron información sobre su edad, el 56% está entre los 35 y los 50 años, seguido por el 27% de menores de 35 años y, finalmente, por un 17% de mayores de 50 años.

Si bien esta muestra baja, los resultados siguen siendo congruentes con la tendencia que se observó para todos los candidatos.

Tabla 14. Número de candidatos elegidos, por rango de edades.

Rango de edad	Número de elegidos
Menor de 35 años	3.787
Entre 35 y 50 años	7.899
Mayor de 50 años	2.312
<b>Total</b>	<b>13.998</b>

Gráfica 22. Porcentaje de candidatos elegidos, por rango de edades.



## Conclusiones Capítulo 1

Luego de hacer una revisión de la composición de los candidatos y elegidos por género, etnia y edad a través de los reportes enviados por “Cuentas Claras”, se resaltan los siguientes aspectos generales:

### Participación de las mujeres en política

- Es evidente que la participación de las mujeres como candidatas en las elecciones 2011 incrementó. En gran parte, este resultado es producto del cumplimiento con el máximo de participación por género que la Ley Estatutaria 1475 reglamentó. En algunos casos particulares, las organizaciones políticas promocionaron candidaturas a Alcaldías de ciudades capitales; no obstante, al observar el porcentaje de mujeres candidatas por organización política y por corporación en todo el país, es notorio que la participación de candidatas mujeres es mucho menor para los cargos uninominales.
- Al hacer una revisión más detallada de la participación de mujeres candidatas por departamentos y Alcaldías se encontró que el 17% de los departamentos tuvo menos del 1% de participación de mujeres candidatas a las Alcaldías. El 67% de los departamentos tuvo entre el 1% y el 4,9%. Y solo el 16% de los departamentos contó con más del 5% de participación de mujeres candidatas a las Alcaldías.
- Debido a que la Ley Estatutaria 1475 se reglamentó con poco tiempo previo a las elecciones, los partidos tuvieron dificultades para cumplir con esta cuota, y en algunos casos fue necesario incluir candidatas mujeres a pesar de que no tuvieran experiencia<sup>17</sup>. Esto no quiere decir que todos los hombres incluidos en las listas tuvieran suficiente experiencia en el proceso electoral. No obstante, ante la oportunidad de ampliar el espectro de mujeres en la política, es muy importante para las organizaciones políticas asegurar una participación cualificada de candidatas.
- Al revisar el porcentaje de mujeres que ganaron en las elecciones territoriales de 2011, se evidencia que se pasa del 35% de candidatas al 22% de elegidas. Respecto a los cargos uninominales, las mujeres solo lograron el 9% de cargos en Gobernaciones y Alcaldías de ciudades capitales. Lo anterior muestra que no es suficiente solo con incorporar a las mujeres en las listas, sino que además es necesario, primero,

---

<sup>17</sup> Ver: [www.terra.com.co/elecciones\\_2011/votebien/html/vbn1557-mujeres-ganan-terreno-electoral.htm](http://www.terra.com.co/elecciones_2011/votebien/html/vbn1557-mujeres-ganan-terreno-electoral.htm)

considerar un sistema más paritario para todas las corporaciones, y segundo, que los partidos políticos incluyan mujeres con opciones reales de ganar.

- Además, estos resultados reafirman una tendencia sostenida tradicionalmente en Colombia, que es la de elegir más hombres que mujeres, sobre todo para los altos cargos de elección popular. Esto lleva a considerar, entre otros aspectos necesarios para la promoción efectiva de candidaturas femeninas como es el apoyo financiero para el desarrollo de sus campañas, la necesidad de trabajar en un cambio en la cultura del voto, para que los electores consideren en igualdad de condiciones las candidaturas de hombres y mujeres.
- Así las cosas, las organizaciones políticas necesitan, además de cumplir con las cuotas de género, adelantar procesos internos de formación política que tengan en cuenta la necesidad de incorporar cambios en las prácticas políticas tradicionales, para reconocer las particularidades de las mujeres frente a su rol dentro de la sociedad y destinar mayores recursos de apoyo para el desarrollo de las campañas de candidaturas femeninas.

### **Participación de las minorías étnicas en política**

- En cuanto a la participación de las minorías étnicas en las elecciones territoriales de 2011, se debe tener en cuenta que los datos analizados provienen del auto reconocimiento de los candidatos acerca de su identidad étnica.
- Al respecto, el 92,4% del total de candidatos que enviaron sus reportes a través de “Cuentas Claras” no se auto identifica con algún grupo étnico minoritario. Ante la sub representación étnica en los diferentes niveles de deliberación y toma de decisión, los partidos necesitan hacer una labor más fuerte de formación y promoción, pero también de reconocimiento y valoración de su propia identidad étnica por parte de los mismos candidatos.
- Por otra parte, es posible considerar que algunos de los candidatos no comprenden bien las categorías que incorpora el formato: Indígena, Negritud, Raizal o Rom. Por ejemplo, aunque se supondría que el mayor número de candidatos raizales debería estar en San Andrés y Providencia, el departamento con mayor número de candidatos que se autoidentificaron como raizales es Antioquia, con 90 candidatos, seguido de Cundinamarca con 83, Valle con 77 y Tolima con 73. San Andrés ocupa el octavo puesto, con 46 candidatos.

- De los 84.093 candidatos que rindieron sus informes a través de “Cuentas Claras”, resultaron electos 1.176 candidatos autoidentificados como minorías. Esto equivale tan solo al 1,4% de los candidatos.

### **Participación de los jóvenes en política**

- Se observa que el 55% de los candidatos y el 56% de los ganadores se encuentra en el rango de 35 a 50 años de edad, seguido del 27% de candidatos y el 27% de los elegidos menores de 35 años. Esto muestra que aún hace falta promover la participación de los jóvenes en la política y, al igual que con las mujeres y los grupos étnicos minoritarios, iniciar en la ciudadanía un cambio en sus prácticas tradicionales, para que se comiencen a elegir representantes de estos grupos minoritarios.
- Teniendo en cuenta que la clasificación de jóvenes en Colombia va hasta los 26 años de edad según el Código de Infancia y Adolescencia, es necesario revisar los rangos de edad incluidos en los formatos de rendición de cuentas de manera que se pueda determinar con mayor claridad la participación de los jóvenes en la política.
- Por otra parte, al ser la edad un campo no obligatorio en la presentación de los informes, muchos candidatos no lo diligenciaron y esto llevó a una disminución en la muestra, de 84.093 candidatos a 77.478. Por esta razón, es recomendable que el CNE incorpore en los formatos de rendición de cuentas el campo de la edad como obligatorio.
- Finalmente, los datos analizados a través de “Cuentas Claras” muestran que todavía hace falta avanzar en la promoción de la participación de las mujeres, las minorías étnicas y los jóvenes en política. Este reto les implica a los partidos políticos asumir iniciativas concretas frente a la formación y promoción de estos grupos, no solo para cumplir con un requisito coyuntural (como fue la inclusión del 30% en las listas) sino como elemento transversal de su accionar.

## Capítulo 2 - Financiación de campañas

La democracia necesita reglas claras que legitimen y garanticen la sostenibilidad de las instituciones y los procesos democráticos. Con el propósito de fortalecer el proceso electoral y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, la Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los temas relacionados con el financiamiento de la política. La Ley Estatutaria 1475, sancionada en julio de 2011, recoge las disposiciones vigentes respecto a la financiación de la política y de las campañas<sup>18</sup> electorales. El Título II de esta ley aborda la financiación de las organizaciones políticas y de las campañas electorales, estableciendo límites a los montos, origen, destinación y oportunidad de la reposición de gastos por votos, entre otros aspectos.

Los procesos electorales requieren de la inversión de importantes recursos, tanto financieros como en especie, para poder llevarse a cabo. En Colombia la financiación de las campañas es mixta, con recursos de origen privado (incluyendo recursos propios de las organizaciones políticas, aportes de los candidatos o de sus parientes, créditos con entidades financieras o con particulares y las donaciones de personas naturales o jurídicas nacionales) y recursos de origen público (incluyendo anticipos entregados por el Estado, la reposición de gastos por votos y los aportes indirectos, como por ejemplo el acceso a medios de comunicación).

Uno de los aspectos más críticos de la financiación de campañas en Colombia es el riesgo de que con ella se pretendan ejercer influencia y presiones indebidas sobre los candidatos y los electores, se utilice para cometer actos de corrupción e incluso se busque capturar al Estado. “Muchos dirigentes políticos han recurrido a dineros ilícitos para financiar sus campañas, a pactos con grupos al margen de la ley, a compra de votos, al clientelismo y demás medios espurios para conseguir su elección”<sup>19</sup>. Los delitos electorales y la incursión de recursos ilícitos en la política pasan por un manejo irregular o poco riguroso del origen, monto y destinación de los recursos. Esto no solo afecta el proceso electoral, sino también la democracia misma.

---

<sup>18</sup> La Ley 58 de 1985 es el primer antecedente legislativo sobre la financiación de campañas electorales. Reguló la financiación privada y la financiación indirecta por parte del Estado. Posteriormente, la Ley Estatutaria 130 de 1994 recogió la reglamentación relacionada con el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, buscando con esto generar igualdad de condiciones y trato para quienes compitieran en los procesos electorales. Ver: RESTREPO, Nydia. (2011). “Financiamiento de los Partidos, Movimientos Políticos y Campañas Electorales en Colombia”. En: Gutiérrez y Zovatto (Comp.). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. IDEA, OEA y UNAM. Segunda edición.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 205.

Por el contrario, un manejo cuidadoso y transparente de la financiación de la política y la rendición de cuentas de la misma, permite: i) que las organizaciones políticas incrementen su legitimidad y credibilidad; ii) facilitar la verificación del cumplimiento de las normas sobre el financiamiento; iii) hacer más expedito el proceso de certificación de cuentas; y iv) mejorar la calidad de la información que reciben los ciudadanos<sup>20</sup>.

Para la ciudadanía es muy importante conocer cómo se financian las campañas políticas, no solo para decidir por quién votar sino también para hacer control social al origen y destinación de estos recursos y hacer seguimiento a la gestión de los elegidos. El aplicativo “Cuentas Claras” permitió que en las elecciones 2011 por primera vez en Colombia se tuviera acceso en tiempo real a la información reportada directamente por los candidatos y las organizaciones políticas.

A continuación se hace un análisis de esta información, partiendo de los principios de transparencia, buena fe y veracidad de los datos allí diligenciados.

El objetivo de este ejercicio es visibilizar patrones sobre el origen y destinación de los recursos para financiar las campañas electorales, y poner en conocimiento de los actores relevantes (autoridad electoral, organizaciones políticas, candidatos, financiadores de la política y ciudadanía) esta información para generar una mayor comprensión de este proceso e identificar potenciales situaciones de riesgo.

Primero, se presenta el total de ingresos y gastos reportados y los tope máximos establecidos por el CNE de acuerdo con la corporación y la circunscripción departamental o municipal en la cual se llevó a cabo la campaña. En un segundo acápite se analizan más detalladamente los ingresos de origen privado, su distribución por códigos<sup>21</sup>, por regiones y por ciudades. El

---

<sup>20</sup> Ver: FERREIRA, Delia. (2009). *Nueve Claves de Transparencia y Apertura Informativa para Partidos Políticos*. Transparencia por Colombia e Instituto Nacional Demócrata.

<sup>21</sup> Los códigos del formato 5B son:

**INGRESOS:**

101. Créditos o aportes que provengan del patrimonio de los candidatos, de sus cónyuges o de sus compañeros permanentes, o de sus parientes.
102. Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o especie que realicen los particulares.
103. Créditos obtenidos en entidades financieras legalmente autorizadas.
104. Ingresos originados en actos públicos, publicaciones y/o cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento.
105. Financiación estatal – anticipos.
106. Recursos propios o de origen privado que los partidos y movimientos políticos destinan para el financiamiento de las campañas en las que participen.

tercer punto hace una revisión de los gastos de campañas reportados por los candidatos haciendo mayor énfasis en los gastos de publicidad electoral y transporte. El capítulo finaliza con unas conclusiones sobre los principales hallazgos del análisis.

### Antes de empezar

- Con el objetivo de ahondar en el análisis de la financiación de las campañas, se ha tomado como base la información diligenciada a través del aplicativo “Cuentas Claras” hasta el 2 de abril de 2012. para un total de **84.482** informes enviados a través de “Cuentas Claras”, equivalente a 84,3 % de los candidatos.
- Estos 84.482 reportes corresponden a los candidatos a Concejos, JAL, Alcaldías, Asambleas y Gobernaciones<sup>22</sup>. La **Tabla 17** muestra, por corporación, el número de candidatos que enviaron su informe a la fecha de este corte, comparándolo con el total de candidatos validados por la Procuraduría General de la Nación:

**Tabla 15.** Porcentaje de candidatos que reportaron información.

Corporación	Número de candidatos validados por la PGN	Número de candidatos que reportaron información por "Cuentas Claras", al 2 de abril	Porcentaje de rendición de cuentas
Gobernación	144	140	97%
Asamblea	3.199	2.907	91%
Alcaldía	4.464	4.169	93%
Concejo	79.281	67.836	86%
JAL	13.089	9.430	72%
<b>Total candidatos</b>	<b>100.177</b>	<b>84.482</b>	

### GASTOS:

- 201. Gastos administrativos.
- 202. Gastos de oficina y adquisiciones.
- 203. Inversión en materiales y publicaciones.
- 204. Actos públicos.
- 205. Servicio de transporte y correo.
- 206. Gastos de capacitación e investigación política.
- 207. Gastos judiciales y de rendición de cuentas.
- 208. Gastos de propaganda electoral.
- 209. Costos financieros.
- 210. Gastos que sobrepasan la suma fijada por el Consejo Nacional Electoral.
- 211. Otros gastos.

<sup>22</sup> En los reportes del DNP, Bogotá siempre es incluida en la categoría de los departamentos por su tamaño poblacional y su estatus de capital de Colombia.

- El 97% de las campañas a Gobernaciones envió sus informes de ingresos y gastos a través de “Cuentas Claras”. Vale la pena aclarar que el órgano electoral en la Resolución 1044 de 2011<sup>23</sup> hizo obligatorio el uso del módulo del libro contable de ingresos y gastos para las campañas a Gobernaciones y Alcaldías de ciudades capitales. Este libro contable automáticamente generó los formatos 5B para los candidatos.
- Haciendo una revisión más detallada de los ingresos y gastos de las JAL, se encuentra que muchas campañas presentaron información inconsistente. Por ejemplo, el 53% de los informes de esta corporación reportó ingresos menores a 1.000 pesos. La baja calidad de esta información se puede deber, en parte, a que las campañas a esta corporación no tienen derecho a reposición de gastos por votos, disminuyendo así su incentivo para una adecuada rendición de cuentas.
- Teniendo en cuenta lo anterior, para el desarrollo de este análisis se tomó la decisión de eliminar a las JAL. Así las cosas, el universo de estudio para este capítulo se compone de **75.052 informes enviados a través de “Cuentas Claras” por los candidatos a Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos.**

## a. Información General

### Topes de gastos reglamentados por la autoridad electoral

Las Resoluciones 0078 y 0079 de 2011, emitidas por el CNE, establecen el tope máximo de gastos para campañas de acuerdo con la corporación y el censo electoral de la circunscripción departamental o municipal. La **Tabla 18** visibiliza estos topes y el valor de reposición por voto.

---

<sup>23</sup> Artículo 4, Resolución 1044 de 2011: **OBLIGATORIEDAD DEL MÓDULO LIBRO DE INGRESOS Y GASTOS.** Los candidatos a las Gobernaciones y a las Alcaldías de capitales de departamento, así como quienes se inscriban como promotores del voto en blanco en estas circunscripciones, están obligados a llevar su Libro de Ingresos y Gastos por medio del aplicativo “CUENTAS CLARAS”, sin perjuicio de la presentación física de los informes, de conformidad con la Resoluciones 330 de 2007 y la 285 de 2010. También será obligatorio para los candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino y para quienes se inscriban como promotores del voto en blanco en la respectiva elección. El incumplimiento de esta obligación será sancionado en los términos del artículo 39 de la Ley 130 de 1994. Para los restantes candidatos la utilización del Libro de Ingresos y Gastos del aplicativo “CUENTAS CLARAS” será voluntario.

**Tabla 16.** Topes de gastos y valor por voto, elecciones 2011.

Corporación	Rango inferior censo electoral	Rango superior censo electoral	Tope máximo	Valor por reposición de voto (\$)
Gobernación	1.000.001	-	1.646.000.000	2.689
Gobernación	750.001	1.000.000	1.263.000.000	2.689
Gobernación	500.001	750.000	878.000.000	2.689
Gobernación	100.001	500.000	659.000.000	2.689
Gobernación	-	100.000	548.000.000	2.689
Alcaldía Bogotá			1.646.000.000	1.624
Asamblea	1.000.001	-	176.000.000	2.689
Asamblea	750.001	1.000.000	157.000.000	2.689
Asamblea	500.001	750.000	138.000.000	2.689
Asamblea	100.001	500.000	122.000.000	2.689
Asamblea	-	100.000	102.000.000	2.689
Alcaldía	500.001	-	1.318.000.000	1.624
Alcaldía	250.001	500.000	745.000.000	1.624
Alcaldía	100.001	250.000	659.000.000	1.624
Alcaldía	50.001	100.000	330.000.000	1.624
Alcaldía	25.001	50.000	110.000.000	1.624
Alcaldía	-	25.000	58.000.000	1.624
Concejo	500.001	-	127.000.000	1.624
Concejo	250.001	500.000	83.000.000	1.624
Concejo	100.001	250.000	71.000.000	1.624
Concejo	50.001	100.000	40.000.000	1.624
Concejo	25.001	50.000	16.000.000	1.624
Concejo	-	25.000	11.000.000	1.624

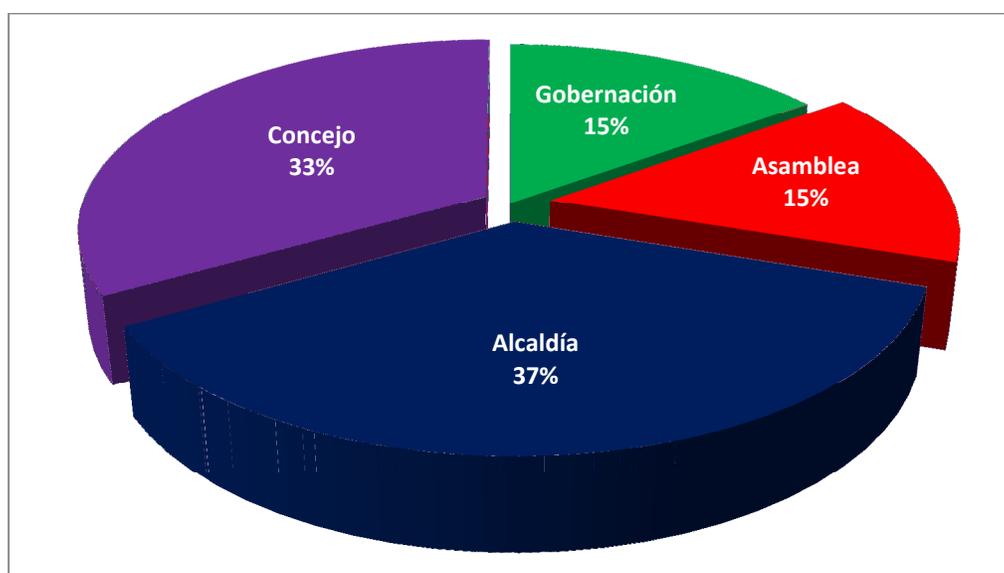
### Total de ingresos

Para determinar el total de ingresos y gastos reportados por los candidatos a través de “Cuentas Claras”, se han tomado como referencia los informes 5B y sus anexos. Por las 75.052 campañas, ingresaron en total 362.200.005.228 pesos. La **Tabla 19** y la **Gráfica 23** muestran estos ingresos desagregados por corporación:

**Tabla 17.**Total de ingresos, por corporación.

Corporación	Ingresos (\$)	Ingresos (%)
Gobernación	54.428.670.832	15%
Asamblea	54.699.165.906	15%
Alcaldía	132.734.411.070	37%
Concejo	120.337.757.419	33%
<b>Total</b>	<b>362.200.005.228</b>	

**Gráfica 23.** Distribución porcentual de ingresos, por corporación.



- Los recursos para financiar campañas se distribuyeron principalmente entre Alcaldías y Concejos (70%). De otra parte, a pesar de que hubo muchas menos campañas a las Alcaldías, estas tuvieron aproximadamente 12.396 millones de pesos más ingresos que las campañas a los Concejos.
- El total de ingresos de las campañas a Gobernaciones y Asambleas fue similar (aproximadamente 54 mil millones de pesos). No obstante, la relación entre los candidatos a Gobernaciones vs. los candidatos a Asambleas es de 1/21.

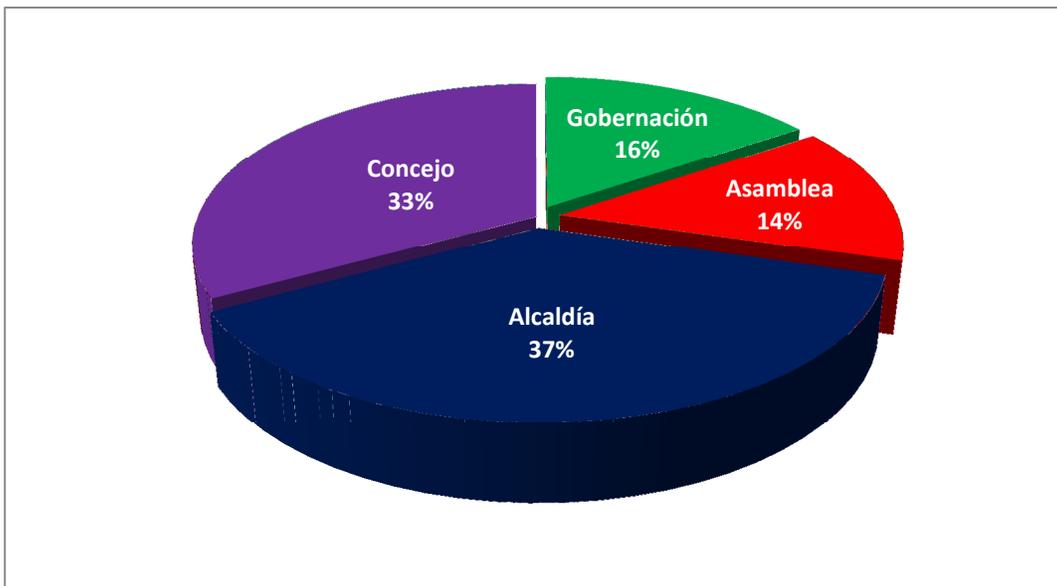
## Total de gastos

De acuerdo con los reportes de los candidatos a través de “Cuentas Claras”, en total se gastaron en las campañas a Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas y Concejos 348.479.631.235 pesos. La Tabla 20 y la Gráfica 24 muestran cómo se distribuyeron estos gastos por corporación:

Tabla 18. Total de gastos, por corporación.

Corporación	Gastos (\$)	Gastos (%)
Gobernación	54.245.206.718	16%
Asamblea	48.617.283.444	14%
Alcaldía	130.844.398.292	38%
Concejo	114.772.742.781	33%
Total	348.479.631.235	

Gráfica 24. Distribución porcentual de gastos, por corporación.



- El total de los gastos se comportó de manera similar a los ingresos, distribuyéndose principalmente entre Alcaldías y Concejos. Teniendo en cuenta la diferencia numérica entre los candidatos de cada corporación, se puede afirmar que en las campañas a Alcaldías se gastaron en total 14% más recursos que en las campañas a Concejos.
- Al calcular la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos, se encuentra que no se gastaron 13.720.373.992 pesos. La mayor diferencia entre ingresos y gastos

está en las Asambleas, con 6.081.882.462 pesos. Esto significa que en algunas campañas ingresaron más recursos de los que efectivamente se gastaron.

### Total de ingresos y gastos por rubro:

De acuerdo con la rendición de cuentas de las campañas, cada ingreso o gasto debe registrarse de acuerdo con unos rubros estipulados por la autoridad electoral en los formatos 5b y anexos. Para profundizar en el origen de los ingresos y en la destinación de los gastos, la **Tabla 21** presenta la distribución del total de ingresos y gastos, desagregados por códigos:

Tabla 21. Ingresos y gastos, por códigos.

INGRESOS				GASTOS			
Código	Rubros	Valores (\$)	Ingresos (%)	Código	Rubros	Valores (\$)	Gastos (%)
101	Recursos propios y de familiares.	239.567.244.690	66%	201	Administración.	47.098.346.570	14%
102	Contribuciones particulares personas jurídicas.	21.156.635.999	6%	202	Oficina de adquisiciones.	9.393.268.400	3%
102	Contribuciones personas naturales.	61.827.207.326	17%	203	Inversiones en materiales y publicaciones.	30.123.643.501	9%
103	Créditos a entidades financieras (préstamos).	21.751.847.729	6%	204	Actos públicos.	56.387.501.696	16%
104	Ingresos originados en actos públicos.	7.493.372.065	2%	205	Transporte y correo.	62.675.234.593	18%
105	Anticipos.	1.240.590.934	0,3%	206	Gastos de capacitación e investigación.	2.725.986.947	1%
106	Transferencias de los partidos.	9.163.106.485	3%	207	Gastos judiciales y de rendición de cuentas.	2.012.683.687	1%
	<b>Total ingresos</b>	<b>362.200.005.228</b>		208	Publicidad.	117.065.462.599	34%
				209	Costos financieros.	676.773.954	0,2%

210	Gastos que sobrepasan la sumatoria fijada por el CNE.	11.975.864	0%
211	Otros gastos.	20.308.755.690	6%
	<b>Total gastos</b>	<b>348.479.631.235</b>	

- El 66% de los ingresos totales a las campañas 2011 proviene de recursos propios y/o de familiares de los candidatos<sup>24</sup>.
- Para poder diferenciar los aportes provenientes de personas jurídicas y los de personas naturales, en este análisis se dividió el código 102 en dos partes<sup>25</sup>. Se debe tener en cuenta que ambos aportes incluyen contribuciones y/o créditos con particulares.
- Revisando únicamente las contribuciones de particulares del código 102, se observa que los aportes de personas naturales en total fueron tres veces mayores a los que realizaron las personas jurídicas y en total ascienden a 82 mil millones de pesos, esto corresponde a un 23% del total de ingresos de las campañas electorales 2011.
- Llama la atención que solo el 2,5% del total de los ingresos derivó de transferencias de los partidos y movimientos políticos a sus candidatos (código 106).
- En cuanto a los gastos, se puede observar que los de propaganda electoral (publicidad) se llevaron el mayor porcentaje de los recursos (34%), lo que correspondió a 117 mil millones de pesos. Esta cifra no incluye el apoyo indirecto que el Estado otorga a los partidos y movimientos políticos a través de donaciones en especie, como descuentos en la contratación de publicidad electoral y acceso a publicidad en radio y televisión<sup>26</sup>.
- El segundo gasto más significativo en las campañas (18%) correspondió al rubro de transporte y correo, el cual ascendió a 62 mil millones de pesos.
- En el proceso de campañas, se contempla la realización de capacitaciones e investigación política. Sin embargo, se observa que no es una actividad que se priorice

<sup>24</sup> El artículo 20, “Fuentes de Financiación”, de la Ley Estatutaria 1475 establece que los recursos propios o aportes de familiares van hasta el cuarto grado de consanguinidad.

<sup>25</sup> Es posible diferenciar el código 102 entre recursos provenientes de personas jurídicas y de personas naturales a través de la revisión del anexo 5.2B, en el cual los candidatos deben anotar la procedencia de estos recursos.

<sup>26</sup> De acuerdo con el párrafo del artículo 36 de la Ley 1475 de 2011, “El Estado reservará las franjas del espectro electromagnético que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo (acceso gratuito a radio y televisión para hacer campaña electoral) y para la publicidad a cargo de la organización electoral. El pago, si a ello hubiere lugar, por la utilización de los espacios asignados por el Consejo Nacional Electoral se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán las partidas necesarias”.

en el desarrollo de las campañas, puesto que del total de gastos sólo se reportó el 0,8% del total de los gastos.

- El código 210 está destinado para reportar los gastos que superen los topes permitidos para las campañas<sup>27</sup>. En este código se observó que un mínimo porcentaje de candidatos reportó más gastos de los establecidos.

## b. Análisis de los ingresos reportados por los candidatos

### Distribución de ingresos por corporación

A partir del análisis de los ingresos y gastos totales de las campañas territoriales de 2011, es importante hacer un acercamiento más detallado a los ingresos y su distribución entre las corporaciones, como se presenta en la **Tabla 21**:

**Tabla 19.** Distribución de ingresos, por códigos y por corporaciones.

Corporación	Recursos propios (\$)	Contribuciones personas	Contribuciones personas	Créditos (\$)	Ing. originado. act. pub. (\$)	Anticipos (\$)	Transferencias de los partidos	Total ingresos por corporación (\$)
Gobernación	16.197.135.214	9.574.891.376	11.814.072.248	12.288.579.133	1.844.252.824	680.000.000	2.029.740.037	54.428.670.832
Asamblea	42.291.536.347	962.321.981	6.564.371.392	3.099.683.849	378.483.502	298.500.000	1.104.268.835	54.699.165.906
Alcaldía	84.554.676.643	7.992.007.633	28.008.170.314	4.965.271.003	4.127.316.004	234.690.934	2.852.278.539	132.734.411.070
Concejo	96.523.896.487	2.627.415.008	15.440.593.372	1.398.313.743	1.143.319.735	27.400.000	3.176.819.074	120.337.757.419
<b>Total ingresos por rubro</b>	<b>239.567.244.690</b>	<b>21.156.635.999</b>	<b>61.827.207.326</b>	<b>21.751.847.729</b>	<b>7.493.372.065</b>	<b>1.240.590.934</b>	<b>9.163.106.485</b>	<b>362.200.005.228</b>

- Las campañas a Alcaldías, Asambleas y Concejos principalmente se financiaron con recursos propios, y en segundo lugar con recursos provenientes de personas naturales (estos incluyen contribuciones, donaciones y/o préstamos privados).
- En total, los ingresos provenientes de actos públicos son los que aportan menos recursos para las campañas<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> En el formato de gastos se espera que los candidatos que se pasen de los topes reporten dicho excedente en el código 210. Sin embargo, en el caso de que algún candidato reporte el exceso de gastos, esto no lo exime de las sanciones que aplican por violación de topes, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 1475, las cuales incluyen también la pérdida del cargo.

<sup>28</sup> En este caso no se tienen en cuenta los ingresos por concepto de anticipos, puesto que solo una organización política tuvo un pequeño monto por este concepto.

- En cuanto a las Gobernaciones se observa que después de los recursos propios, los mayores ingresos se originaron en los créditos con entidades financieras<sup>29</sup>.
- Las Asambleas recibieron las contribuciones más bajas de personas jurídicas. Se observa menos interés de las empresas privadas en financiar campañas a las Asambleas, en comparación con las campañas a las Gobernaciones.
- Las corporaciones que recibieron menos recursos provenientes de créditos con entidades financieras fueron los Concejos. Cabe anotar que muchos de los candidatos a esta corporación expresaron la dificultad de acceder a préstamos debido al valor establecido para las pólizas de cumplimiento<sup>30</sup>.

Entre las corporaciones plurinominales y las uninominales varia el número de candidatos. Para tener más claridad respecto a los ingresos per cápita por cada campaña a las distintas corporaciones, se hizo un ejercicio de dividir el total de informes reportados a través de “Cuentas Claras”, por el monto total de ingresos por corporación, como lo presenta la **Tabla 22**<sup>31</sup>:

**Tabla 20.** Ingreso *per cápita*, por campaña y corporación.

Corporación	Número de candidatos que reportaron información por "Cuentas Claras", al 2 de abril	Ingresos <i>per cápita</i> (\$)
Gobernación	140	388.776.220
Asamblea	2.907	18.816.363
Alcaldía	4.169	31.838.429
Concejo	67.836	1.773.951
<b>Total</b>	<b>75.052</b>	

<sup>29</sup> El pago de estos créditos se hace a través de la pignoración de cuentas, siendo el Fondo Nacional de Financiación de la Política y de Campañas, del CNE, quien hace directamente el pago a la entidad bancaria, descontándolo del monto al que el candidato tiene derecho por concepto de la reposición de gastos por votos.

<sup>30</sup> Del total de candidatos a los Concejos que reportaron información, 55.768 correspondieron a las circunscripciones municipales más pequeñas (es decir, con un censo electoral inferior a 50 mil habitantes). Se realizó un ejercicio de revisar cuánto le costaría a los candidatos a Concejos de estos municipios adquirir pólizas de cumplimiento. De acuerdo con la Resolución 003 de 2011, expedida por el CNE, el valor de las pólizas de cumplimiento para estos municipios es de 200 SMLV, lo que resulta en una póliza de 11.334.000 pesos, valor exageradamente alto para unas campañas que tenían como tope máximo de gastos 16 millones de pesos. Ver: [http://www.registraduria.gov.co/Informacion/imagenes/res\\_003\\_2011\\_cne.pdf](http://www.registraduria.gov.co/Informacion/imagenes/res_003_2011_cne.pdf)

<sup>31</sup> Es importante reiterar que los topes de ingresos y gastos se dividen por corporación y cargos según la circunscripción departamental y/o municipal en la que se encuentre inscrita la campaña. Esta tabla no tiene en cuenta los montos máximos permitidos, sino que busca hacer un promedio simple de los ingresos que se necesitaron de acuerdo a la corporación.

- Al cruzar el número de candidatos a cargos uninominales con los ingresos reportados, se encuentra que las campañas a Gobernaciones tuvieron más ingresos que las de otras corporaciones.
- En términos de ingresos, cada campaña a la Alcaldía necesitó, en promedio, 32 millones de pesos.
- En cuanto a los cuerpos colegiados, las campañas que requirieron más recursos fueron las de las Asambleas, con un promedio 19 millones de pesos.
- Las campañas que tuvieron menos ingresos fueron las de los Concejos, con un promedio de 1.7 millones de pesos.

### Ingresos a cargos uninominales

De la misma manera, se hizo un cruce de los ingresos de manera comparada entre los cargos uninominales (Gobernaciones y Alcaldías) y las corporaciones plurinominales (Asambleas y Concejos). La Tabla 23 presenta los ingresos para Gobernaciones y Alcaldías, teniendo en cuenta la circunscripción departamental y municipal<sup>32</sup>:

**Tabla 21.** Total de ingresos para cargos uninominales, desagregados por circunscripción departamental y municipal.

Corporación	Categoría	Rango inferior censo electoral	Rango superior censo electoral	Número de entidades	Total ingresos (\$)	Total ingresos (%)
Gobernación	1G	1.000.001	-	8	19.674.145.250	36%
Gobernación	2G	750.001	1.000.000	5	8.205.399.349	15%
Gobernación	3G	500.001	750.000	6	9.207.954.629	17%
Gobernación	4G	100.001	500.000	7	7.307.240.498	14%
Gobernación	5G	-	100.000	6	2.165.757.412	4%
Alcaldía Bogotá	6G			1	7.868.173.694	14%
<b>Total ingresos Gobernaciones</b>					<b>54.428.670.832</b>	<b>100%</b>
Alcaldía	1AL	500.001	-	4	9.800.520.270	7%
Alcaldía	2AL	250.001	500.000	10	12.303.478.394	9%
Alcaldía	3AL	100.001	250.000	20	12.715.505.407	10%
Alcaldía	4AL	50.001	100.000	44	16.260.697.003	12%

<sup>32</sup> Para facilitar el análisis de la Tabla 8, se establecieron unas categorías de acuerdo a los rangos del censo electoral. En la tabla, las entidades corresponden al número de departamentos o municipios que se clasifican en cada categoría.

Alcaldía	5AL	25.001	50.000	90	14.374.292.644	11%
Alcaldía	6AL	-	25.000	956	67.279.917.352	51%
<b>Total ingresos Alcaldías</b>					<b>132.734.411.070</b>	<b>100%</b>

- Las campañas a Gobernaciones de categoría 1G, correspondientes a los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca, sobrepasaron en más de 50% los ingresos de las Gobernaciones de categoría 2G, correspondientes a los departamentos de Boyacá, Cauca, Magdalena, Nariño y Tolima.
- Estas 13 Gobernaciones en conjunto suman el 51% del total de los ingresos para esta corporación. En otras palabras, en estos departamentos ingresaron más de 27mil millones de pesos para financiar las campañas a Gobernaciones.
- Si a lo anterior se le suman los ingresos de las campañas a la Alcaldía de Bogotá, que por su estatus de capital del país y el monto máximo permitido para sus campañas entra en la categoría de Gobernaciones, se tiene que el 65% de los ingresos se concentra en 14 gobernaciones, es decir, en menos de la mitad del país.
- En cuanto a las Alcaldías, la mayor cantidad de recursos (51%) se concentró en los 956 municipios de categoría 6AL (con un censo electoral menor a 25 mil habitantes). A través de “Cuentas Claras” se reportaron 3.347 informes de campañas en municipios de esta categoría. Al dividir los ingresos de esta categoría entre los informes enviados, se encuentra que en promedio se necesitaron 20 millones de pesos para financiar las campañas a las Alcaldías de estos municipios.
- En los 4 municipios de categoría 1AL, correspondientes a las ciudades de Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cali, se concentró el 7% de los ingresos totales para las campañas a las Alcaldías. A través de “Cuentas Claras” se reportaron 26 informes de campañas en estas ciudades y se encontró que, en promedio, cada campaña tuvo ingresos por 377 millones de pesos.

## Ingresos a corporaciones plurinominales

La **Tabla 24** presenta una comparación entre las Asambleas y los Concejos, teniendo en cuenta su clasificación de acuerdo a las circunscripciones departamentales y municipales:

**Tabla 22.** Total de ingresos para corporaciones plurinominales, desagregados por circunscripción departamental y municipal.

Corporación	Categoría	Rango inferior censo electoral	Rango superior censo electoral	Número de entidades	Total ingresos (\$)	Total ingresos (%)
Asamblea	1AS	1.000.001	-	8	27.708.498.340	51%
Asamblea	2AS	750.001	1.000.000	5	8.399.609.842	15%
Asamblea	3AS	500.001	750.000	6	9.681.483.615	18%
Asamblea	4AS	100.001	500.000	7	7.609.758.901	14%
Asamblea	5AS	-	100.000	6	1.299.815.208	2%
<b>Total ingresos Asambleas</b>					<b>54.699.165.906</b>	<b>100%</b>
Concejo	1C	500.001	-	4	14.407.358.901	12%
Concejo	2C	250.001	500.000	10	14.380.964.264	12%
Concejo	3C	100.001	250.000	20	16.438.718.570	13%
Concejo	4C	50.001	100.000	44	13.323.926.665	11%
Concejo	5C	25.001	50.000	90	12.925.227.460	11%
Concejo	6C	-	25.000	956	35.503.181.550	30%
Concejo Bogotá	1CB			1	13.358.380.010	11%
<b>Total ingresos Concejos</b>					<b>120.337.757.419</b>	<b>100%</b>

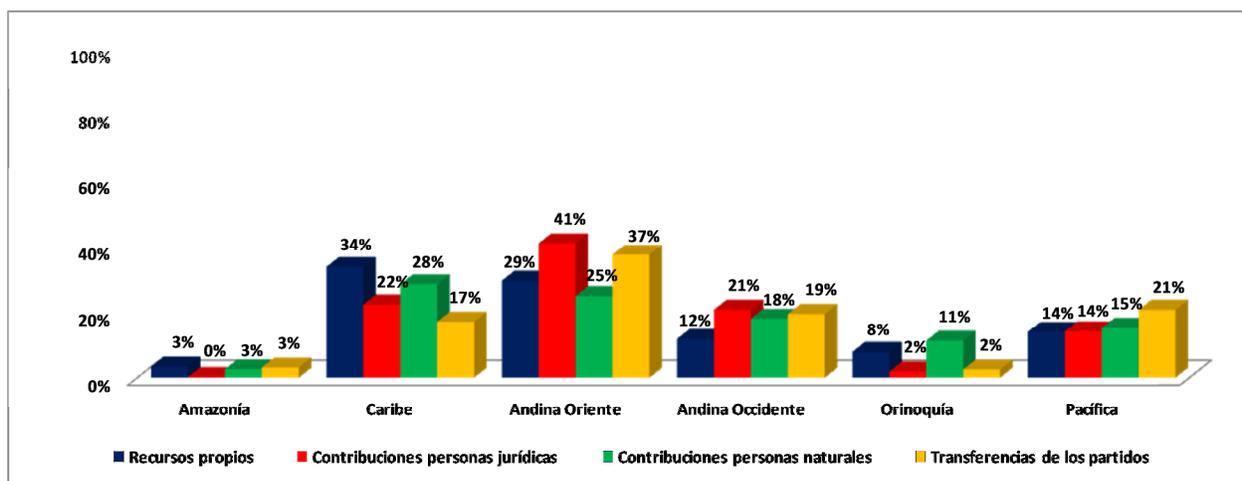
- Las Asambleas de categoría 1AS, es decir, las de Atlántico, Antioquia, Bolívar, Córdoba, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander y Valle del Cauca, concentraron el 51% de los ingresos de las campañas a esta corporación. El promedio de ingresos de cada una de las 882 campañas de esta categoría, fue de 31 millones de pesos. Esto indica que la cuarta parte del país (equivalente a 8 departamentos), concentró más de la mitad del total de los ingresos para Asambleas. El 49% restante de los ingresos para esta corporación se distribuyó entre el resto del país (los 24 departamentos restantes).
- Los Concejos de la categoría 6C, conformada por 956 municipios, concentraron el 30% de los ingresos. A través de “Cuentas Claras” se reportaron 46.963 informes de

ingresos y gastos correspondientes a esta categoría. Lo anterior significa que, en promedio, a cada campaña de esta categoría ingresaron 755.982 pesos.

### Ingresos por región y por ciudades principales

La Gráfica 25 presenta la distribución de los aportes provenientes de recursos propios, aportes de personas jurídicas y de personas naturales, y transferencias de los partidos en las cinco regiones principales del país<sup>33</sup>.

Gráfica 25. Ingresos desagregados por región.



Al mirar la distribución de ingresos por regiones, se encuentra que:

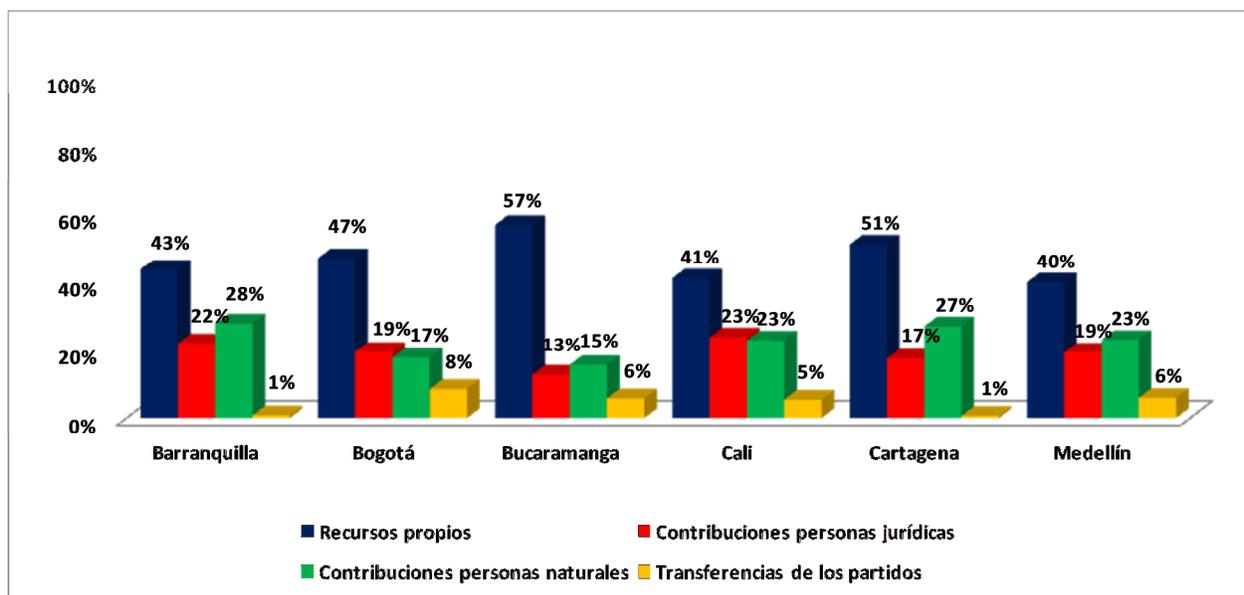
- La Amazonía es la región que recibió menos aportes de origen privado para la financiación de sus campañas. Ninguna persona jurídica hizo aportes a campañas en esta región.
- En la región Caribe, los candidatos principalmente financiaron sus campañas a través de recursos propios (34%), seguidos de los aportes de personas naturales (28%) y los de personas jurídicas (22%).
- En la subregión Andina Oriente la mayor cantidad de recursos provino de personas jurídicas (41%), seguidos por las transferencias de los partidos (37%) y los recursos propios (29%).

<sup>33</sup> Teniendo en cuenta que la región Andina se lleva el mayor porcentaje de los recursos, se tomó la decisión de subdividir la región Andina en Occidente (correspondiente a los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda) y la región Andina Oriente (correspondiente a los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander y Tolima).

- En la subregión Andina Occidente, el origen de los ingresos se distribuyó de manera más equitativa entre aportes de personas jurídicas (21%), transferencias de los partidos (19%) y aportes de personas naturales (18%).
- Al mirar estos ingresos por las fuentes, las subregiones Centro Oriente y Centro Occidente concentraron el mayor porcentaje de aportes por concepto de transferencia de los partidos (56%).
- Los candidatos de la Orinoquía recibieron muy pocos aportes de origen privado. El 11% de los recursos para financiación de campañas provino de personas naturales, y el 8%, de personas jurídicas.
- Por su parte, en la región Pacífica los porcentajes de ingresos provenientes de recursos propios, personas jurídicas y personas naturales fueron muy similares (entre el 14% y el 15%) y se destaca un 21% de transferencia de los partidos.

La **Gráfica 26** muestra que los recursos propios fueron la principal fuente para financiar las campañas en las 6 principales ciudades. En segundo lugar estuvieron los recursos provenientes de contribuciones de personas naturales, seguidos por las de personas jurídicas y, por último, por las transferencias de los partidos:

Gráfica 26. Aportes privados, desagregados por ciudades principales.



- Las campañas de Bucaramanga y Cartagena son las que más se financiaron con recursos propios. En contraposición, las de las ciudades que menos se financiaron con este tipo de recursos fueron Medellín y Cali.

- Las contribuciones de personas naturales se dieron principalmente en las ciudades de Barranquilla y Cartagena, mientras que las de personas jurídicas se concentraron en las ciudades de Cali y Barranquilla.
- De las ciudades principales, Bogotá es la que más recibió transferencias de los partidos (8%).

### **Ranking de aportes, código 102**

El código 102 del formato 5B incluye los recursos provenientes de personas naturales y jurídicas de manera agregada. Este código se divide en aportes (contribuciones y/o donaciones) y en créditos con privados. Para tener mayor claridad frente a cómo se distribuyeron los recursos correspondientes a este código, se han diferenciado los que corresponden a personas jurídicas y los que atañen a personas naturales.

### **Aportes y créditos de personas jurídicas**

Las Tablas 25 y 26 muestran la distribución de estos aportes por departamentos y ciudades capitales, diferenciando en cada caso lo que ingresó por concepto de donaciones/contribuciones y lo que ingresó por concepto de préstamos o créditos con particulares<sup>34</sup>. Este desglose es necesario puesto que la Ley 1475, en el artículo 23<sup>35</sup>, ha puesto un límite al monto permitido para los aportes privados (personas naturales o jurídicas) del 10% del tope máximo de gastos para las campañas. Los aportes por concepto de créditos no están cobijados por este límite<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Estos créditos se diferencian de los que se reciben del sector bancario, los cuales se deben registrar en el código 103 del formato 5B.

<sup>35</sup> Artículo 23, Ley 1475. Límites a la financiación privada. Ningún partido, movimiento, grupo significativo de ciudadanos, candidatos o campaña, podrá obtener créditos o recaudar recursos originados en fuentes de financiación privada, por más del valor total de gastos que se pueden realizar en la respectiva campaña. Tampoco podrá recaudar contribuciones y donaciones individuales superiores al 10% de dicho valor.

<sup>36</sup> Esta información surge del cruce de los datos registrados por los candidatos que obligatoriamente diligenciaron su libro de ingresos y gastos de campañas.

**Tabla 23.** Ranking de departamentos, por aportes y créditos de personas jurídicas.

Departamento	Valor total (\$)	Aporte (contribución y/o donación) (\$)	No. de empresas	Crédito (préstamos) (\$)	No. de empresas.
Bogotá	4,098,286,459	2,836,008,080	206	1,262,278,379	18
Antioquia	3,667,107,163	3,427,387,382	362	239,719,781	15
Valle del Cauca	2,462,178,143	1,974,239,375	138	487,938,768	14
Santander	1,991,813,367	844,713,367	76	1,147,100,000	5
Atlántico	1,907,626,409	1,907,626,409	141	0	0
Cundinamarca	1,468,564,616	500,572,401	70	967,992,215	10
Bolívar	1,226,266,925	1,226,266,925	85	0	0
Magdalena	1,026,528,100	519,200,100	33	507,328,000	4
Norte de Santander	505,343,733	196,407,149	16	308,936,584	5
Caldas	376,516,459	376,516,459	37	0	0
Nariño	275,850,529	50,850,529	23	225,000,000	3
Huila	245,269,100	245,269,100	18	0	0
Risaralda	206,475,810	149,040,810	23	57,435,000	4
Boyacá	202,197,800	200,197,800	22	2,000,000	1
Meta	189,530,000	189,530,000	23	0	0
Cauca	187,377,702	168,206,302	23	19,171,400	7
San Andrés y Providencia	164,000,000	164,000,000	7	0	0
Tolima	140,108,000	130,108,000	23	10,000,000	1
Córdoba	133,681,500	103,681,500	7	30,000,000	1
Quindío	126,273,051	76,293,051	12	49,980,000	3
Arauca	102,800,000	102,800,000	3	0	0
Casanare	97,950,000	97,950,000	12	0	0
Cesar	86,065,000	86,065,000	10	0	0
Sucre	86,000,000	86,000,000	7	0	0
La Guajira	78,124,600	78,124,600	10	0	0
Chocó	50,140,000	50,140,000	7	0	0
Caquetá	26,065,232	26,000,000	3	65,232	1
Putumayo	14,340,000	14,340,000	5	0	0
Vichada	8,350,000	8,350,000	1	0	0
Vaupés	5,000,000	5,000,000	1	0	0
Guaviare	806,300	806,300	1	0	0
Amazonas	0	0	0	0	0
Guanía	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>21,156,635,999</b>	<b>15,841,690,640</b>	<b>1,405</b>	<b>5,314,945,359</b>	<b>92</b>

Este ranking por departamentos presenta de manera descendente cómo se distribuyeron los ingresos de aportes y créditos en los 32 departamentos del país, más la ciudad de Bogotá, destacándose lo siguiente:

- En el 45% de los departamentos<sup>37</sup>, las campañas tuvieron créditos privados de personas jurídicas. A excepción de Bogotá, el departamento que más créditos privados obtuvo fue Santander<sup>38</sup>.
- 92 personas jurídicas dieron créditos para financiar campañas de estos departamentos. Bogotá, con 18 personas jurídicas, y Antioquia, con 15, fueron las circunscripciones donde se ubicó el mayor número de personas jurídicas que otorgaron créditos.
- El departamento de Santander muestra una alta concentración de créditos en pocas personas jurídicas. Así las cosas, a pesar de que fue el segundo departamento con aportes por créditos, estos fueron otorgados solo por 5 personas jurídicas.
- Los candidatos de 18 departamentos (56%) no recibieron ningún aporte por concepto de créditos de personas naturales.
- El departamento que más aportes de personas jurídicas obtuvo fue Antioquia, seguido por las ciudades de Bogotá y Valle del Cauca. Además, estos tres concentran el 50% del total de los aportes del código 102.
- En total 1.405 personas jurídicas aportaron a las campañas, siendo Antioquia, Bogotá, Atlántico y Valle del Cauca los departamentos que tuvieron, cada uno más de 100 aportantes jurídicos.
- Finalmente, los departamentos de Amazonas y Guainía no recibieron ningún aporte o crédito de personas jurídicas.

La **Tabla 26** presenta el ranking de personas jurídicas aportantes en ciudades capitales:

---

<sup>37</sup> Corresponde a 15 departamentos: Bogotá, Santander, Cundinamarca, Magdalena, Valle del Cauca, Norte de Santander, Antioquia, Nariño, Risaralda, Quindío, Córdoba, Cauca, Tolima, Boyacá y Caquetá.

<sup>38</sup> Para ejemplificar este dato, se encontró que una de las campañas a Gobernación del departamento de Santander obtuvo un crédito por 750 millones de pesos de una empresa del sector automotriz. Este monto no viola el límite del 10% de recursos privados puesto que proviene de créditos. No obstante, es muy difícil saber si efectivamente estos créditos con el sector privado terminan pagándose o si quedan de alguna manera amarrados a futuros favores una vez los candidatos sean elegidos.

**Tabla 24.** Ranking de ciudades, por aportes y créditos de personas jurídicas.

No.	Ciudad capital	Valor total (\$)	Aporte (contribución y/o donación) (\$)	No. de empresas	Crédito (préstamos)	No. de empresas.
1	Medellín	2,814,674,344	2,577,028,463	260	237,645,881	14
2	Cali	2,079,087,807	1,603,149,039	94	475,938,768	12
3	Barranquilla	1,783,914,909	1,783,914,909	125	0	0
4	Bucaramanga	1,779,745,750	635,145,750	52	1,144,600,000	5
5	Cartagena	1,216,531,925	1,216,531,925	78	0	0
6	Santa Marta	913,328,500	406,000,500	26	507,328,000	4
7	Cúcuta	483,943,733	175,007,149	11	308,936,584	5
8	Manizales	342,316,459	342,316,459	35	0	0
9	Neiva	233,293,300	233,293,300	15	0	0
10	Pasto	215,923,200	33,923,200	14	182,000,000	2
11	San Andrés	164,000,000	164,000,000	7	0	0
12	Villavicencio	158,290,000	158,290,000	13	0	0
13	Tunja	149,649,570	149,649,570	11	0	0
14	Pereira	142,975,810	125,540,810	18	17,435,000	3
15	Popayán	127,887,702	119,016,302	19	8,871,400	5
16	Ibagué	108,108,000	108,108,000	18	0	0
17	Armenia	105,773,051	55,793,051	9	49,980,000	3
18	Arauca	99,300,000	99,300,000	2	0	0
19	Montería	94,000,000	94,000,000	5	0	0
20	Yopal	84,750,000	84,750,000	7	0	0
21	Sincelejo	84,000,000	84,000,000	6	0	0
22	Valledupar	74,500,000	74,500,000	7	0	0
23	Riohacha	70,624,600	70,624,600	8	0	0
24	Florencia	26,000,000	26,000,000	3	0	0
25	Mocoa	11,250,000	11,250,000	3	0	0
26	Quibdó	11,000,000	11,000,000	2	0	0
27	Puerto Carreño	8,350,000	8,350,000	1	0	0
28	Leticia	0	0	0	0	0
29	Puerto Inírida	0	0	0	0	0
30	San José del Guaviare	0	0	0	0	0
31	Mitú	0	0	1	0	0
	<b>Total</b>	<b>13,383,218,660</b>	<b>10,450,483,027</b>	<b>850</b>	<b>2,932,735,633</b>	<b>53</b>

De este ranking por ciudades se destaca lo siguiente:

- El 60% de los aportes y créditos recibidos de personas jurídicas (código 102) se distribuye entre las ciudades de Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.
- Los candidatos del 13% de las ciudades capitales no recibió ningún tipo de aporte de personas jurídicas<sup>39</sup>, mientras que el 87% restante de ciudades capitales tuvo aportes de 860 personas jurídicas.

<sup>39</sup> En los departamentos del Guaviare y Vaupés, los aportes de personas jurídicas no se reflejan en las ciudades capitales, lo que permite inferir que estos recursos se destinaron a campañas en otros de sus municipios.

- El 33% de los aportes de personas jurídicas, incluyendo créditos, se ubica en ocho ciudades pertenecientes a la región Caribe. Sin embargo, de estas, solo Santa Marta tuvo créditos privados.
- El 29% de las ciudades capitales recibió créditos de personas jurídicas. Esto corresponde a un total de 53 personas jurídicas financiando las campañas en las capitales del país.
- Al comparar el total de personas jurídicas aportantes entre los departamentos y sus ciudades capitales, se observa que en Antioquia 362 empresas contribuyeron a las campañas del departamento. De estas empresas, 260 se ubican en la ciudad de Medellín.
- Un comportamiento similar se observa en el departamento de Atlántico, donde el 89% del total de personas jurídicas destinó sus aportes a la ciudad de Barranquilla.
- Ahora bien, de las empresas que dieron créditos en el departamento de Antioquia, el 93% prestó recursos a candidatos de la ciudad de Medellín.
- En el Valle del Cauca, el 86% de las personas jurídicas que dieron créditos prestó recursos a candidatos de la ciudad de Cali.
- El dato más relevante de este cruce se encuentra en el departamento de Santander, donde el 100% de las personas jurídicas que dieron créditos a los candidatos los destinó a campañas en la ciudad de Bucaramanga.

## Aportes y créditos personas naturales:

Tabla 25. Ranking de departamentos, por aportes y créditos de personas naturales.

No.	Departamento	Valor total (\$)	Aporte (contribución y/o donación) (\$)	No. de personas	Crédito (préstamos) (\$)	No. de personas.
1	Antioquia	7,425,555,693	6,752,282,607	2,513	673,273,086	68
2	Valle del Cauca	5,114,402,798	4,217,104,311	1,636	897,298,487	76
3	Bogotá	3,711,301,895	2,465,351,978	596	1,245,949,917	63
4	Bolívar	3,584,501,017	3,423,851,017	795	160,650,000	7
5	Atlántico	3,507,337,828	3,263,587,828	697	243,750,000	15
6	Meta	2,920,357,791	2,733,857,791	822	186,500,000	13
7	Santander	2,917,629,674	2,500,329,674	545	417,300,000	16
8	Cundinamarca	2,555,054,310	2,076,254,310	803	478,800,000	12
9	La Guajira	2,367,310,398	2,287,310,398	512	80,000,000	5
10	Sucre	2,183,496,878	1,746,796,878	397	436,700,000	46
11	Casanare	2,181,738,112	2,142,838,112	856	38,900,000	5
12	Córdoba	2,118,695,330	1,411,329,830	337	707,365,500	18
13	Magdalena	2,056,422,745	2,030,422,745	543	26,000,000	3
14	Norte de Santander	1,928,311,708	1,330,553,708	318	597,758,000	30
15	Risaralda	1,907,191,639	1,615,191,639	495	292,000,000	12
16	Boyacá	1,631,640,028	1,254,594,028	390	377,046,000	33
17	Cauca	1,626,856,963	1,509,714,329	456	117,142,634	19
18	Arauca	1,612,831,659	1,570,331,659	279	42,500,000	4
19	Cesar	1,518,746,050	1,437,746,050	335	81,000,000	3
20	Nariño	1,445,838,698	1,151,238,698	380	294,600,000	30
21	Tolima	1,403,951,639	1,087,216,639	432	316,735,000	12
22	Huila	1,188,583,070	1,176,083,070	388	12,500,000	6
23	Chocó	1,157,615,681	1,152,641,181	305	4,974,500	2
24	Caldas	1,041,997,889	962,074,669	386	79,923,220	5
25	Quindío	737,656,306	722,017,306	153	15,639,000	2
26	Caquetá	651,512,625	587,187,625	209	64,325,000	1
27	Putumayo	480,317,656	383,817,656	142	96,500,000	9
28	Guaviare	262,850,400	262,850,400	42	0	0
29	Vichada	206,769,486	206,769,486	145	0	0
30	San Andrés y Providencia	186,584,800	114,835,000	23	71,749,800	3
31	Amazonas	151,866,950	143,866,950	23	8,000,000	1
32	Guainía	21,509,610	21,509,610	7	0	0
33	Vaupés	20,770,000	5,770,000	2	15,000,000	1
	<b>Total</b>	<b>61,827,207,326</b>	<b>53,747,327,182</b>	<b>15,962</b>	<b>8,079,880,144</b>	<b>520</b>

Al observar el ranking por departamentos de los aportes de personas naturales, se encuentra que:

- El 50% de los ingresos por **aportes y créditos** de personas naturales se concentró de manera descendente en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Bolívar, Atlántico, Meta, Santander y Cundinamarca.

- El 87% de los recursos ingresados por el código 102 proviene de contribuciones y/o donaciones de personas naturales, y el 13%, de créditos de origen privado.
- En cuanto a los ingresos por concepto de **aportes**, siete departamentos (Antioquia, Valle del Cauca, Bolívar, Atlántico, Meta, Santander y Bogotá) concentran el 50% de estos recursos.
- 15.962 personas naturales aportaron recursos para financiar las campañas. En el 100% de los departamentos se recibieron aportes y/o contribuciones de personas naturales pero en algunos departamentos fueron muy pocos aportes en comparación con otros como Antioquia y Valle donde una cantidad considerable de personas naturales financiaron candidatos; 2.513 para el primero y 1.636 para el segundo<sup>40</sup>.
- Excluyendo a Bogotá, el 50% de los **créditos** de personas naturales se concentró en siete departamentos.
- En total, 520 personas naturales prestaron recursos a las campañas a través de créditos por valor de 8 mil millones.
- Las candidaturas de los departamentos de Guaviare, Vichada y Guainía no recibieron ninguna clase de crédito o préstamo proveniente de personas naturales.
- Las personas naturales les prestaron recursos a las campañas de treinta departamentos del país.

La **Tabla 28** presenta el ranking de aportes y créditos de personas naturales por ciudades capitales:

---

<sup>40</sup> A pesar de esta cantidad de aportantes naturales en los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca, no es posible afirmar que sea un rasgo propio de la cultura política colombiana, sino más bien una situación puntualizada en zonas de alto desarrollo económico del país.

Tabla 26. Ranking de ciudades capitales, por aportes y créditos de personas naturales.

No.	Ciudad capital	Valor total (\$)	Aporte (contribución y/o donación) (\$)	No. de personas	Crédito (préstamos)	No. de personas.
1	Cali	2,890,563,228	2,106,665,041	796	783,898,187	62
2	Medellín	2,756,117,481	2,336,190,979	622	419,926,502	30
3	Cartagena	2,312,973,767	2,152,323,767	282	160,650,000	7
4	Barranquilla	2,233,029,667	1,997,529,667	358	235,500,000	11
5	Villavicencio	2,083,073,307	1,914,573,307	420	168,500,000	9
6	Sincelejo	1,623,526,850	1,226,726,850	164	396,800,000	35
7	Yopal	1,467,859,668	1,433,959,668	372	33,900,000	4
8	Santa Marta	1,313,240,995	1,287,240,995	201	26,000,000	3
9	Bucaramanga	1,291,646,799	963,646,799	201	328,000,000	10
10	Arauca	1,281,545,159	1,281,545,159	215	0	0
11	Cúcuta	1,192,624,440	809,844,440	123	382,780,000	16
12	Pereira	1,103,494,721	1,021,494,721	278	82,000,000	7
13	Tunja	997,270,000	713,370,000	114	283,900,000	17
14	Montería	988,722,000	315,272,000	65	673,450,000	13
15	Riohacha	944,529,398	944,529,398	145	0	0
16	Valledupar	892,848,800	842,848,800	146	50,000,000	1
17	Popayán	805,692,093	707,599,459	117	98,092,634	11
18	Pasto	679,457,198	394,857,198	128	284,600,000	26
19	Manizales	645,268,290	575,345,070	172	69,923,220	4
20	Armenia	628,990,106	613,351,106	91	15,639,000	2
21	Ibagué	574,006,995	261,806,995	116	312,200,000	10
22	Neiva	419,103,650	406,603,650	119	12,500,000	6
23	Florencia	346,647,292	292,647,292	39	54,000,000	1
24	Quibdó	267,170,000	267,170,000	51	0	0
25	San José del Guaviare	234,950,400	234,950,400	33	0	0
26	Mocoa	199,487,906	148,487,906	27	51,000,000	4
27	San Andrés	149,584,800	77,835,000	13	71,749,800	3
28	Leticia	147,924,650	139,924,650	21	8,000,000	1
29	Puerto Carreño	130,021,886	130,021,886	22	0	0
30	Puerto Inírida	21,509,610	21,509,610	7	0	0
31	Mitú	0	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>30,622,881,156</b>	<b>25,619,871,813</b>	<b>5,458</b>	<b>5,003,009,343</b>	<b>293</b>

Este ranking por ciudades indica que:

- El 84% de los recursos ingresados por el código 102 vino de contribuciones y/o donaciones de personas naturales, y el 16% corresponde a créditos de origen privado.

- Las ciudades de Medellín, Cartagena, Cali, Barranquilla, Villavicencio y Yopal concentran el 50% del total de **aportes** de personas naturales.
- En total, 5.458 personas naturales financiaron candidatos en treinta ciudades capitales del país por un valor de 5 mil millones de pesos.
- Las campañas del 23% de las ciudades capitales (siete) no se financiaron a través de créditos privados. El restante 77% se financió con créditos provenientes de 293 personas naturales.
- En orden descendente, las ciudades de Cali, Montería, Medellín, Sincelejo y Cúcuta concentran el 50% de los **créditos** privados.
- Llama la atención que dos personas naturales financiaron, cada una, a más de 100 candidatos. El valor total de estos aportes es de 36.310.000 pesos.
- También se encontró que catorce personas naturales financiaron entre 40 y 100 candidatos, cada una. El valor total de estas financiaciones asciende a 376.697.100 pesos.
- Comparando entre los aportes de personas naturales por departamentos y ciudades, se encuentra que los porcentajes de distribución de estos recursos entre la ciudad capital y el resto de los municipios del departamento oscilan entre el 20% y el 50%. Por el contrario, los créditos de personas naturales tienden a concentrarse en las ciudades capitales.

### **c. Análisis de los gastos reportados por los candidatos**

#### **Distribución de gastos por corporación**

Conocer cómo se gastaron los recursos de las campañas territoriales de 2011 es muy importante para determinar la distribución de los ingresos de las campañas. Los topes establecidos por el CNE (Ver **Tabla 16**) limitan los gastos permitidos en el desarrollo de las campañas. El análisis que se presenta a continuación muestra de manera desagregada los gastos reportados por los candidatos a las corporaciones uninominales y plurinominales. Posteriormente, se analizan en más detalle los dos rubros más costosos de las campañas: publicidad y transporte.

## Gastos en cargos uninominales

Tabla 27. Total de gastos para candidaturas uninominales, desagregado por categorías.

Corporación	Categoría	Rango inferior censo electoral	Rango superior censo electoral	Número de entidades	Total gastos (\$)	Total gastos (%)
Gobernación	1G	1,000,001	-	8	20,310,116,370	37%
Gobernación	2G	750,001	1,000,000	5	8,183,191,748	15%
Gobernación	3G	500,001	750,000	6	8,747,176,426	16%
Gobernación	4G	100,001	500,000	7	7,314,342,712	13%
Gobernación	5G	-	100,000	6	1,948,997,240	4%
Alcaldía Bogotá	6G			1	7,741,382,222	14%
<b>Total gastos Gobernaciones</b>					<b>54,245,206,718</b>	<b>100%</b>
Alcaldía	1AL	500,001	-	4	9,771,498,810	7%
Alcaldía	2AL	250,001	500,000	10	12,416,043,620	9%
Alcaldía	3AL	100,001	250,000	20	12,497,188,075	10%
Alcaldía	4AL	50,001	100,000	44	16,062,871,492	12%
Alcaldía	5AL	25,001	50,000	90	14,120,818,160	11%
Alcaldía	6AL	-	25,000	956	65,975,978,135	50%
<b>Total gastos Alcaldías</b>					<b>130,844,398,292</b>	<b>100%</b>

- El comportamiento de los gastos por categoría de circunscripción muestra que el 51% de los gastos se concentró en las campañas a Gobernación de la categoría 1G, incluyendo la ciudad de Bogotá. Esto equivale a 28 mil millones de pesos.
- A través de “Cuentas Claras” se reportaron 32 informes de candidatos pertenecientes a la categoría 1G. Al cruzar estos reportes con los gastos por categoría, se encontró que en las ocho Gobernaciones con un censo electoral superior a un millón de votantes, se gastaron en promedio 634 millones de pesos por campaña<sup>41</sup>.
- Al hacer la misma revisión para las Alcaldías, se encuentra que en la categoría 1AL (ciudades con más de 500 mil votantes) hubo 26 reportes enviados a través de “Cuentas Claras”. Al dividir el total de gastos de esta categoría por la cantidad de reportes, se encuentra que en estas ciudades se gastaron en promedio 375 millones de pesos por campaña.
- Exceptuando a Bogotá, estas cifras permiten inferir que se requirieron en promedio más recursos para hacer campañas a las Gobernaciones más grandes (con población superior a un millón de votantes) que a las Alcaldías más grandes (con población superior a 500 mil votantes).

<sup>41</sup> El promedio que se obtiene en este análisis resulta del total de candidatos que se presentaron en esa circunscripción departamental y el total de gastos en la misma.

## Gastos en corporaciones plurinominales

La **Tabla 30** muestra los gastos por corporaciones plurinominales:

**Tabla 28.** Total de gastos para candidaturas plurinominales, desagregado por categorías.

Corporación	Categoría	Rango inferior censo electoral	Rango superior censo electoral	Número de entidades	Total gastos (\$)	Total gastos (%)
Asamblea	1AS	1,000,001	-	8	22,369,680,533	46%
Asamblea	2AS	750,001	1,000,000	5	8,198,039,657	17%
Asamblea	3AS	500,001	750,000	6	9,462,203,070	19%
Asamblea	4AS	100,001	500,000	7	7,362,208,513	15%
Asamblea	5AS	-	100,000	6	1,225,151,671	3%
<b>Total gastos Asambleas</b>					<b>48,617,283,444</b>	<b>100%</b>
Concejo	1C	500,001	-	4	14,054,945,247	12%
Concejo	2C	250,001	500,000	10	13,790,376,601	12%
Concejo	3C	100,001	250,000	20	15,904,853,497	14%
Concejo	4C	50,001	100,000	44	12,814,966,803	11%
Concejo	5C	25,001	50,000	90	11,620,909,073	10%
Concejo	6C	-	25,000	956	33,673,408,827	29%
Concejo Bogotá	1CB			1	12,913,282,733	11%
<b>Total Gastos Concejos</b>					<b>114,772,742,781</b>	<b>100%</b>

- Las campañas para Asambleas en la categoría 1AS (población mayor a un millón de votantes) resultaron mucho más costosas que las campañas para los Concejos de la categoría 1C (población superior a 500 mil votantes).
- Comparando con la **Tabla 24**, el total de gastos de campañas para las Asambleas categoría 1AS fue 5 mil millones de pesos menor que el total de ingresos. En una proporción menor, se observa una diferencia en todas las categorías de las Asambleas entre los ingresos y los gastos.
- En todas las categorías de los Concejos se observa una diferencia entre los ingresos y los gastos, sumando éstas diferencias se llega a 5.500 millones de pesos.

## Gastos por ciudad

Para entender con mayor detalle los gastos reportados por los elegidos, se realizó una aproximación a los informes de rendición de cuentas presentados por los Alcaldes electos de las seis ciudades principales. Este análisis busca determinar, de manera comparativa, lo que costaron en términos monetarios las campañas para acceder a las Alcaldías de las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena y Medellín.

La **Tabla 31** presenta el total de gastos de estas campañas y el total de votos recibidos, para establecer una relación entre estos dos ítems y compararlos con el valor de reposición del voto establecido por el CNE<sup>42</sup>. Además, teniendo en cuenta que parte de los gastos de las campañas son financiados por el Estado *a posteriori* a través de la reposición de gastos por votos, también se presenta una aproximación del monto de reposición al que tienen derecho estos elegidos<sup>43</sup>.

**Tabla 29.** Total de gastos para candidatos elegidos de las seis ciudades principales.

Ciudad	Total gastos reportados	Número de votos	Valor por votante (\$)	Valor reposición voto (\$)	Valor total reposición (\$)
Cartagena	1.104.975.737	160.176	6.988	1.624	260.125.824
Bucaramanga	669.704.728	120.668	5.550	1.624	195.964.832
Medellín	1.245.868.680	239.259	5.213	1.624	388.556.616
Cali	1.258.945.998	245.016	5.208	1.624	397.905.984
Barranquilla	1.144.240.690	227.349	5.065	1.624	369.214.776
Bogotá	1.314.375.222	723.157	1.822	1.624	1.174.406.968

A partir de esto, se observa lo siguiente:

- La relación más alta entre gastos y votos se encuentra en la ciudad de Cartagena. Llama la atención que el total de gastos en esta ciudad, con un censo electoral de 653 mil votantes<sup>44</sup>, sea muy similar al valor total de gastos de la ciudad de Bogotá, con un censo electoral 7,5 veces mayor. También se observa que en la ciudad de Cartagena hay una diferencia de 5.364 pesos entre el valor de reposición del voto y lo que la campaña gastó en términos del número de votos recibidos<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Resoluciones 0078 y 0079.

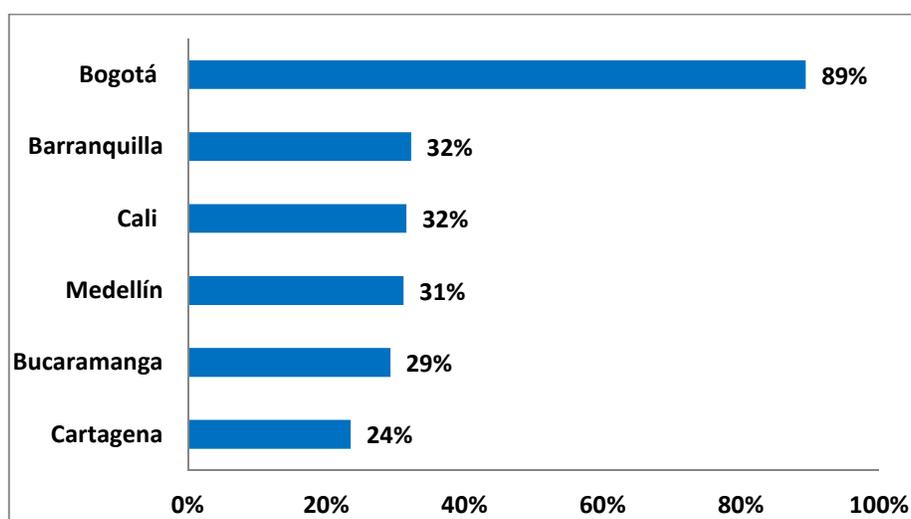
<sup>43</sup> El cálculo del monto total de reposición de gastos por votos no tiene en cuenta los anticipos hechos por el CNE (que en las elecciones territoriales de 2011 solo aplicaron para un partido político), ni el 1% que se retiene por concepto de la auditoría externa de los informes. Igualmente, se debe aclarar que este monto no se le gira directamente a los candidatos sino a las organizaciones políticas que los avalaron.

<sup>44</sup> Dato obtenido del Censo Electoral 2011. Ver: [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co).

<sup>45</sup> El voto en las elecciones locales para Alcaldías osciló entre 1,01 dólares (Bogotá) y 3,9 dólares (Cartagena). Al hacer un comparativo con el costo promedio de los votos en otros países de América Latina (en elecciones nacionales de 2002, 2003 y 2004), se observa que por ejemplo en México, el valor del voto en las elecciones de 2003 fue de 17,24 dólares, en Panamá en las elecciones 2004 fue de 5,21 dólares y en Argentina para el 2002 fue de 0,41 dólares. En Bolivia en las elecciones de 2002 el voto costó 3,33 dólares y en Uruguay en el 2004, 3,72 dólares, asemejándose más al valor del voto en Colombia para estas elecciones. VER: CIDE. ¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva. Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. Cuaderno de Debate no. 2. México, Octubre, 2012 [www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm](http://www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm)

- En ese mismo sentido, la relación más baja entre gastos totales y votos obtenidos se encuentra en la ciudad de Bogotá, donde la diferencia es de 198 pesos entre el valor por voto aprobado por el CNE y lo que la campaña gastó en términos de los votos recibidos.
- Ahora bien, al comparar el total de gastos en cada ciudad con el monto al que tienen derecho por concepto de reposición de gastos por votos, se encuentra que en Cartagena esta financiación estatal asciende al 24% del total de gastos, en Bucaramanga al 29%, en Medellín al 31%, en Cali y Barranquilla al 32%, y en Bogotá, de manera excepcional, al 89% como lo muestra la **Gráfica 27**.

**Gráfica 27.** Porcentaje de reposición por votos frente al valor gastado por los candidatos en las seis ciudades principales.

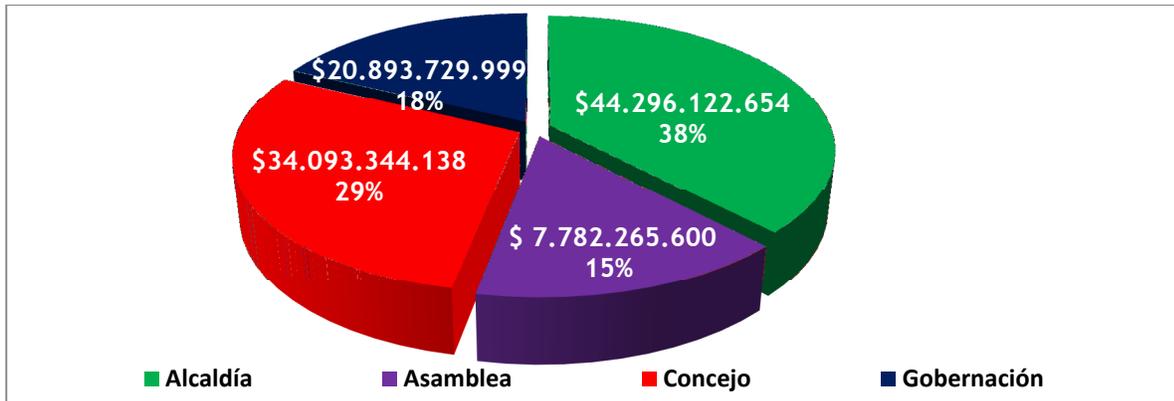


### Gastos de publicidad

Como se observa en la **Tabla 21**, el mayor gasto en las campañas electorales de 2011 fue el de publicidad, con un 34% del total. A demás, existe una tendencia de los aspirantes a las elecciones de iniciar su publicidad mucho antes de que las campañas arranquen oficialmente.

El 34% del total de los gastos reportados en el código 208, gastos de propaganda electoral, se distribuyeron de la siguiente forma, por corporación:

Gráfica 28. Gastos de publicidad, desagregados por corporación.

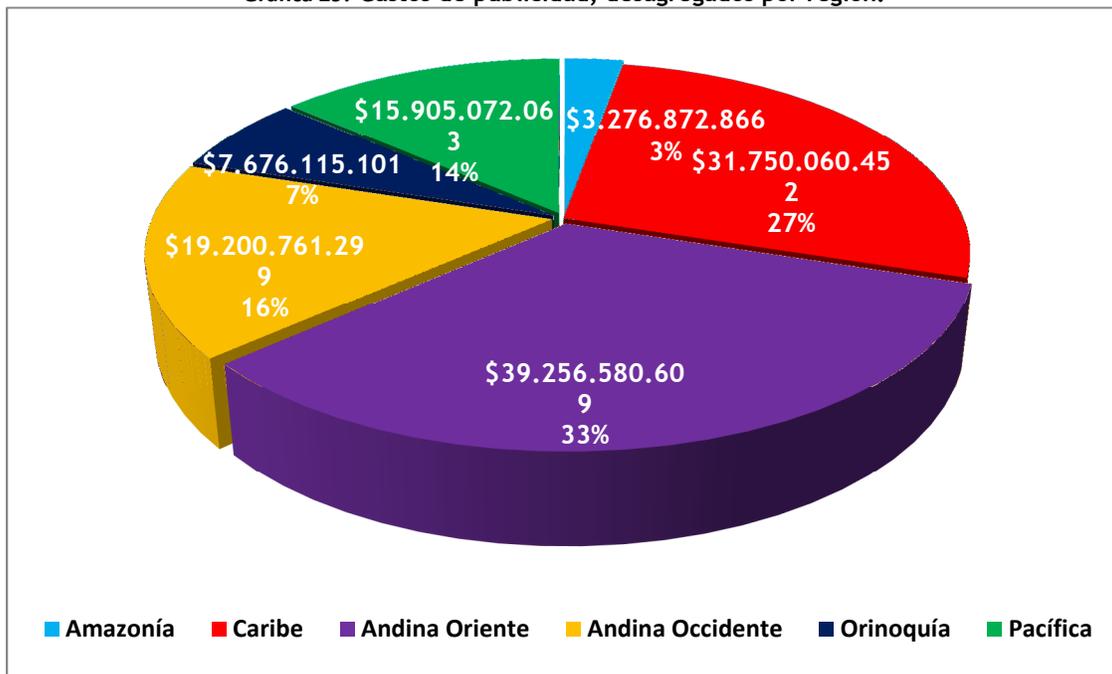


Como se observa, las campañas a Alcaldías fueron las que más destinaron recursos para propaganda electoral, lo que resulta más interesante cuando se tiene en cuenta que hay menos candidatos a las Alcaldías que a los Concejos.

### Gastos de publicidad por región

La Gráfica 29 presenta la forma en que los gastos de publicidad se distribuyeron a nivel territorial:

Gráfica 29. Gastos de publicidad, desagregados por región.

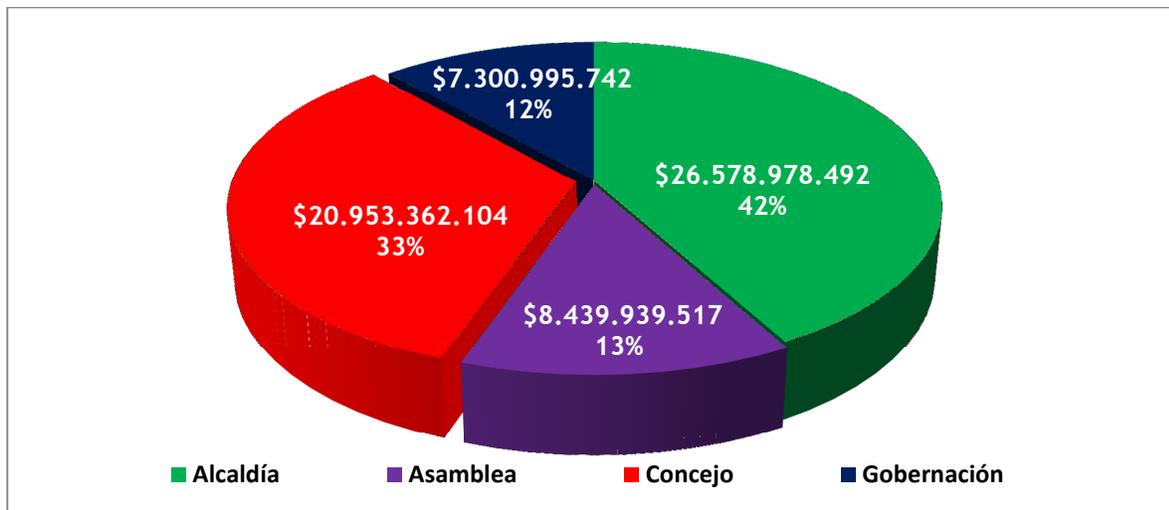


La zona que más recursos destinó para hacer propaganda electoral es la región Andina Oriente (33%), seguida por la región Caribe (27%). Entre estas dos regiones se concentró el 60% del total de los gastos de publicidad, dejando el 40% restante en las otras cuatro regiones y una subregión.

### Gastos de transporte

De acuerdo con la **Tabla 21**, los gastos de transporte reportados en el código 205 de los formularios 5B fueron el segundo porcentaje más alto (18%) de la distribución de los gastos de campañas. Estos gastos son fundamentales para el desarrollo de las campañas, y comprenden todo lo relacionado con el desplazamiento de los candidatos y sus equipos de campaña durante las elecciones, gastos de gasolina, alquiler de vehículos y transporte a electores (como lo reportan los mismos candidatos), entre otros. La **Gráfica 30** muestra la distribución de este 18% de gastos de transporte entre corporaciones:

Gráfica 30. Gastos de transporte, desagregados por corporación.

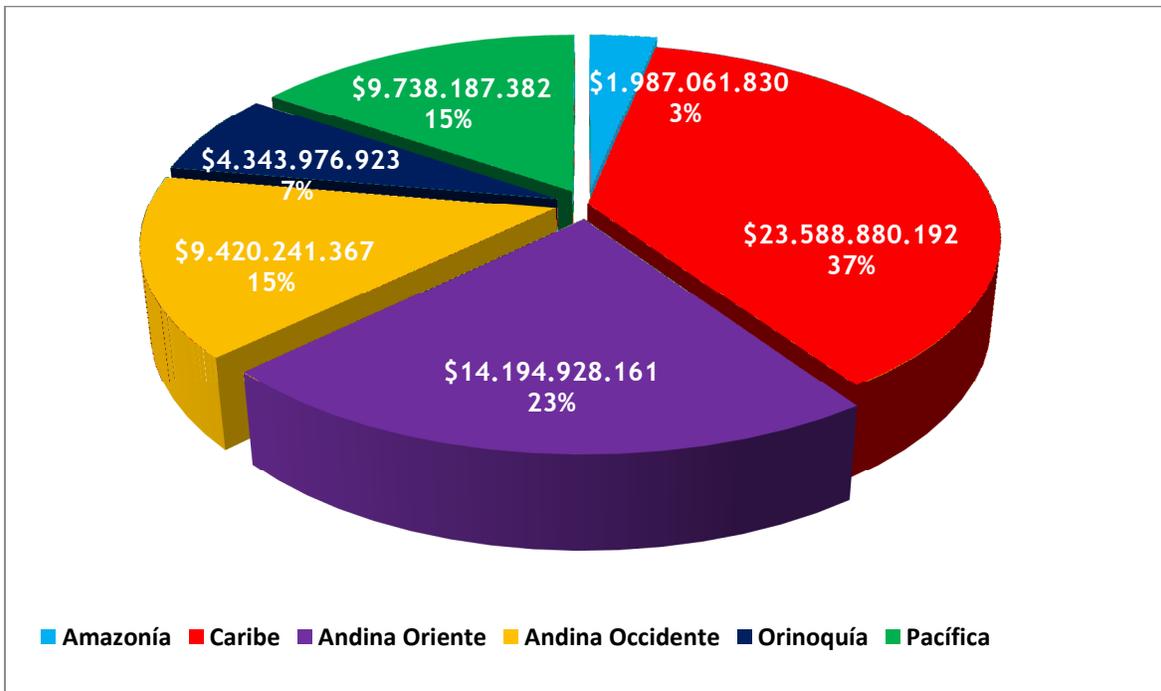


Si se tiene en cuenta que las campañas para las Gobernaciones requieren más desplazamientos a nivel territorial que las campañas a las Alcaldías, llama la atención que éstas últimas reportaron más del triple de los gastos de transporte que las campañas a Gobernación.

### Gastos de transporte por región

El comportamiento de los gastos de transporte por región mantiene un patrón similar a los gastos de publicidad, cómo lo muestra la **Gráfica 31**. Entre la región Caribe y la subregión Andina Oriente se reportó el 60% de los gastos de transporte. Sin embargo, en este caso la región Caribe reportó la mayor cantidad de gastos de transporte (37%). Este dato refleja una práctica tradicional de esta zona, donde la campaña política incluye el ir directamente a donde están los votantes y proveerles transporte el día de las elecciones.

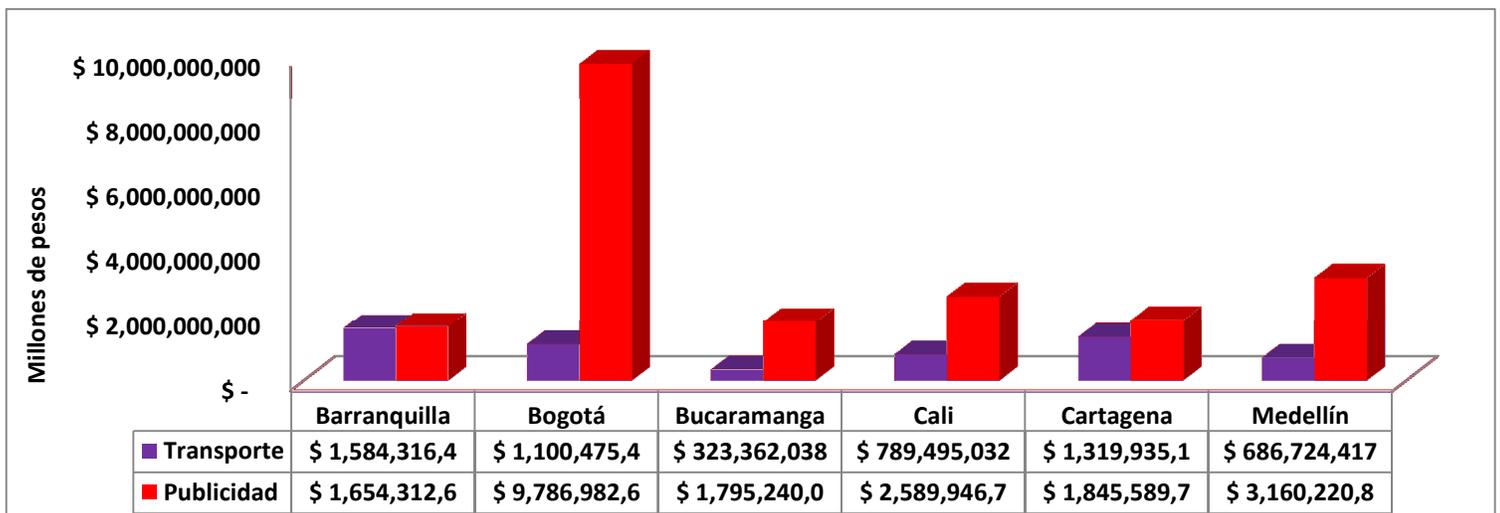
Gráfica 31. Gastos de transporte, desagregados por región.



### Comparativo entre gastos de publicidad y transporte, por ciudades principales

En las ciudades principales, los gastos por publicidad electoral y transporte se distribuyeron de la siguiente forma:

Gráfica 32. Gastos de publicidad y transporte, desagregados por ciudades principales.



- Los gastos de publicidad en Bogotá fueron los más altos de todas las ciudades, sobrepasando en más de 6 mil millones los gastos reportados en Medellín, la segunda ciudad con mayor gasto de publicidad.
- En Barranquilla, los gastos de publicidad y de transporte fueron muy similares. Sin embargo, en comparación con todas las ciudades, es allí donde más se reportaron gastos de transporte, lo que llama la atención si se tiene en cuenta su tamaño en comparación con ciudades como Bogotá o Medellín, que gastaron menos recursos.

## d) Conclusiones capítulo 2

A pesar de las dificultades manifestadas por algunos candidatos y organizaciones políticas respecto al acceso a Internet para diligenciar los formatos de rendición de cuentas a través de “Cuentas Claras”, debe destacarse un cumplimiento con esta obligación superior al 85%. Lo anterior refleja, por una parte, el esfuerzo conjunto asumido entre el órgano electoral y Transparencia por Colombia, para que las organizaciones políticas y los candidatos conocieran esta herramienta y la usaran de acuerdo con las disposiciones normativas; y por otra parte, el compromiso asumido por los partidos y movimientos políticos de asignar el personal suficiente para la labor y abrir los espacios necesarios para que sus candidatos avalados hicieran uso del aplicativo.

El análisis de la información diligenciada por los candidatos a través de “Cuentas Claras” buscó tanto visibilizar estadísticamente la forma en que los candidatos a las elecciones territoriales de 2011 financiaron sus campañas, como identificar patrones respecto al monto de los ingresos y los gastos, la cantidad de candidatos por corporación y el tope máximo permitido por circunscripción. A partir de este ejercicio, se destaca lo siguiente:

- En general, es más costoso hacer campañas para circunscripciones departamentales (Gobernación y Asambleas) que para circunscripciones municipales (Alcaldías y Concejos). Esto no necesariamente se corresponde con los montos totales de ingresos que recibió cada corporación, puesto que el total de candidatos es mayor para las circunscripciones municipales.
- El 66% de las campañas territoriales se financió con recursos propios de los candidatos o sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad. Llama la atención que entre los parientes que hicieron aportes a las campañas se encontraron personas menores de edad. En el segundo lugar de aportes se encuentran los suministrados por personas naturales o jurídicas (23%), los cuales pueden ser donaciones o créditos (como lo indica el código 102 de los formatos de rendición de cuentas). En tercer lugar están los créditos con entidades financieras (6%), y en cuarto lugar, las transferencias de los partidos (3%), seguidos por los ingresos originados en actos públicos (2%). Por último, la financiación estatal mediante anticipos (0%).
- Frente a los montos totales de ingresos, es muy bajo el aporte de las organizaciones políticas mediante transferencias de los partidos (3%), y principalmente estos aportes se concentran en las campañas a Gobernaciones, donde en promedio por campaña los partidos transfirieron 14 millones de pesos. Teniendo en cuenta que la mayoría de las campañas a las elecciones de 2011 se financiaron principalmente con recursos propios y/o privados, valdría la pena que las organizaciones políticas revisaran el monto de sus aportes y cómo incrementarlo, toda vez que esto les permitiría poder incidir más en el financiamiento de sus candidatos avalados y, de esta manera, tener mayor control sobre el desarrollo de las campañas y limitar el ingreso de recursos ilícitos.
- Respecto a los aportes privados es importante diferenciar los que provienen de personas naturales de los que provienen de personas jurídicas, así como si fueron donaciones o préstamos<sup>46</sup>. En las ciudades capitales, teniendo en cuenta la totalidad

---

<sup>46</sup> Para poder diferenciar esto, se hizo una revisión del módulo de libro de ingresos y gastos tomando como base los reportes de los candidatos a Gobernaciones y a Alcaldías de ciudades capitales.

de sus candidatos, los aportes de personas naturales oscilaron entre 21 millones y 2.300 millones de pesos; los aportes de personas jurídicas oscilaron entre 8 y 2.500 millones de pesos. El rango de los aportes de personas naturales en los departamentos se movió entre 5 millones y 6 mil millones de pesos, y el de las personas jurídicas estuvo entre 800 mil pesos y 3.400 millones de pesos. El total de aportes de personas naturales superó tres veces el total de aportes de personas jurídicas. Esto permite afirmar que los candidatos se apalancaron financieramente más en las personas naturales que en las personas jurídicas.

- En la financiación de campañas con recursos privados se encontró que los aportes de las personas jurídicas tienden a concentrarse en las ciudades capitales, mientras que los aportes de las personas naturales tienden a distribuirse en los demás municipios del departamento.
- En cuanto a los créditos, el monto de préstamos de personas naturales es mayor al de personas jurídicas. Entre los dos este monto asciende a 13 mil millones de pesos. Estos recursos no entran dentro del 10% de los límites a la financiación privada, establecidos en el artículo 23 de la Ley 1475. Por lo anterior, es importante que tanto el órgano electoral como las organizaciones políticas revisen con mayor detalle el estado de pago de estos préstamos puesto que, de no ser cumplidos, terminarían siendo donaciones privadas que en algunos casos violarían el tope máximo permitido.
- A partir de los reportes totales de ingresos y gastos se encontró que en las campañas a cargos uninominales (Gobernaciones y Alcaldías) hay una congruencia entre los recursos que ingresaron y los que se gastaron. Para el caso de las corporaciones plurinominales (Asambleas y Concejos), se encontró una diferencia superior a 10 mil millones de pesos entre los recursos que ingresaron a las campañas y los que se gastaron. Si bien no es posible determinar por qué no se usaron estos recursos, es claro que se originaron en aportes privados puesto que en estas campañas no hubo anticipos<sup>47</sup>. Es importante que las organizaciones políticas hagan un seguimiento más cuidadoso a estos recursos para determinar qué pasó con los montos que finalmente no se invirtieron en las campañas.
- Hacer campañas políticas en Colombia es bastante costoso, pero el rubro más alto es el de publicidad. “Las campañas se han encarecido considerablemente debido a la masiva utilización de los medios de comunicación, las encuestas y los estudios de

---

<sup>47</sup> Excepto un monto muy pequeño que se le entregó a una organización política.

marketing político”<sup>48</sup>. Al respecto es necesario buscar posibles alternativas para reducir y vigilar estos gastos, como por ejemplo disminuir el tiempo de campañas y generar algún tipo de registro y control desde el órgano electoral de las empresas avaladas para hacer publicidad electoral.

- Los aportes públicos a través de reposición de gastos por votos son, en general, muy bajos en comparación con los recursos de origen privado (esto se observa a través del valor del voto estipulado por el CNE, el total de votos y el total de gastos). Teniendo en cuenta que uno de los principales riesgos de corrupción que enfrenta la financiación de las campañas es la incursión de recursos ilícitos, es recomendable considerar un incremento en la financiación estatal para blindar las campañas del riesgo de financiarse con recursos prohibidos, ya sea porque son ilícitos o porque superan los montos permitidos.

---

<sup>48</sup> RESTREPO, Nydia. (2011). “Financiamiento de los Partidos, Movimientos Políticos y Campañas Electorales en Colombia”. En: Gutiérrez y Zovatto (Comp.). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. IDEA, OEA y UNAM. Segunda edición, p. 207.

## RECOMENDACIONES FINALES

Gracias al alto porcentaje de candidatos que rindieron sus cuentas a través del aplicativo “Cuentas Claras”, fue posible hacer esta serie de cruces estadísticos con una muestra superior al 80% de los candidatos. Esta herramienta ha contribuido a agilizar los procesos de rendición de cuentas de los candidatos y las organizaciones políticas, la revisión y certificación de cuentas, y el fomento del acceso a la información y la transparencia sobre aspectos relevantes del proceso electoral. Por todo lo anterior, es recomendable que se mantenga como obligatoria la utilización de “Cuentas Claras” para todos los comicios electorales y que, además, se extienda la obligatoriedad de llevar el libro de ingresos y gastos a través del aplicativo para todas las campañas y no sólo para gobernaciones y alcaldías de ciudades capitales, como aplicó en las elecciones de 2011.

Para mejorar la calidad de la información que se presenta por parte de los candidatos y las organizaciones políticas, es importante que el órgano electoral haga una revisión de los formatos 5B y sus anexos, en los siguientes aspectos:

- Incluir como un dato obligatorio el campo de “edad” y no a través de rangos, puesto que eso no permite identificar hasta qué punto los jóvenes están participando en las campañas.
- Las categorías de identificación de las minorías étnicas no deberían desagregar la población afrocolombiana entre negritud y raizal, sino por el contrario, unificarlas bajo una misma categoría, como se encuentran los indígenas.
- Respecto al formato 5B, es recomendable que el código 102, *Contribuciones, donaciones y créditos en dinero o en especie que realicen los particulares*, se desagregue en categorías para poder visibilizar los aportes que provienen por contribución o por crédito, y si estos son de personas naturales o jurídicas (esta información se deja para los anexos, pero no todos los candidatos diligencian esto con los datos suficientes para tener certeza sobre la procedencia de los recursos privados).

Por otra parte, frente al proceso de financiación de las campañas, se debería replantear la posibilidad de poner un límite a los recursos propios destinados a financiarlas. A través de “Cuentas Claras” se observó que la gran mayoría de los candidatos utilizan sus propios recursos para participar en las elecciones. Esto va en detrimento de quienes no tienen los

recursos suficientes para hacer campañas, y además hace muy difícil el seguimiento y control al origen y monto de dichos recursos.

En términos de participación y representación democrática, es más deseable y democrático que se diversifiquen las fuentes de financiación de las campañas, en lugar de que se concentren en los recursos propios de los candidatos. En ese sentido, es importante que la ciudadanía en general asuma la financiación de las campañas como una forma legítima de participar en las campañas y manifestar sus preferencias, de manera que se incremente más la cantidad de aportantes naturales en todo el país.

Frente al bajo porcentaje de financiación de las campañas con recursos públicos en comparación con los recursos privados, y teniendo en cuenta que los principales riesgos de corrupción en este proceso se encuentran en las fuentes de financiación de las campañas, es recomendable pensar en alternativas para incrementar el monto de aportes provenientes del Estado. Una de las principales formas para hacerlo es mediante el incremento del valor de la reposición de gastos. Otras alternativas posibles son reducir el tiempo de las campañas e implementar mayores controles a los gastos más críticos, como por ejemplo los de publicidad electoral y transporte.

Para las organizaciones políticas es recomendable, por una parte, que se haga un trabajo más juicioso frente a la visibilización y apoyo de las minorías, incluyendo mujeres, grupos étnicos y jóvenes, para incrementar las posibilidades de que puedan hacer campañas en condiciones equiparables con todos los candidatos que se presentan a los comicios electorales. Esto puede implicar para los partidos y movimientos políticos la asignación de mayores recursos y más respaldo para que sus campañas puedan llegar a los votantes.

Por otra parte, las organizaciones políticas deben buscar alternativas para mejorar la calidad de la rendición de cuentas de ingresos y gastos de campañas de sus candidatos, y hacer más control al origen de los recursos y a la destinación de los mismos. En ese sentido, también es necesario que revisen sus patrones de apoyo a las campañas, tanto a nivel de las corporaciones a las que principalmente están aportando como a los montos que están dando.

Finalmente, es importante que los medios de comunicación y la sociedad civil hagan un ejercicio de seguimiento y control a la financiación de las campañas, para lo cual “Cuentas Claras” ofrece una información muy pertinente sobre el proceso electoral. Esto contribuirá a reducir los riesgos de corrupción y a fortalecer la democracia participativa y representativa.

## BIBLIOGRAFIA

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel. *Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad No. 225. Friedrich Ebert Stiftung, enero-febrero 2010.

CIDE. *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva*. Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos. Cuaderno de Debate no. 2. México, octubre, 2012. [www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm](http://www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm)

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Resolución 1044 de 2011*.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. *Resolución 0285 de 2010*.

CRISIS GROUP. *Romper los Nexos entre Crimen y Política Local: Las Elecciones de 2011 en Colombia*. En: Informe sobre América Latina no. 37. Julio, [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

DANE . *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Dirección de Censos y Demografía. Mayo 2007, p 17. En [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).

FERREIRA, Delia. *Nueve Claves de Transparencia y Apertura Informativa para Partidos Políticos*. Transparencia por Colombia e Instituto Nacional Demócrata, 2009.

GUTIERREZ Pablo y ZOVATTO Daniel (Comp.). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. IDEA, OEA y UNAM. Segunda edición.

HUMANAS COLOMBIA Y FOKUS. *Boletín de seguimiento a la Resolución 1325 en Colombia*, [www.humanas.org.co/archivos/Boletin1.pdf](http://www.humanas.org.co/archivos/Boletin1.pdf). 2012.

KYMLICKA, Will. *Multiculturalismo*. Dossier. En: Revista Diálogo Político. Publicación trimestral de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, Año XXIV No. 2, 2007.

LAPOP. *La cultura política de la democracia en Colombia, 2011*. Bogotá: Universidad de Vanderbilt, Universidad de los Andes, Observatorio de la Democracia, 2011.

NDI. *Muchos Modelos, un Objetivo: Experiencia de Comisiones y Bancadas de Género en los Congresos*. Instituto Nacional Demócrata, NDI; e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA 2010.

OPEN SOCIETY INSTITUTE. *Monitoring Election Campaign Finance. A handbook for NGOs.* En: Justice in Action Series. 2005.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Comisión Intersectorial para el avance de la Población Afrocolombiana. Informe Final.* Mayo 2009.

REPUBLICA DE COLOMBIA. *Ley Estatutaria 1475 de 2011.*

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Financiamiento Electoral y Rendición de Cuentas. Manual de buenas prácticas para candidatas, candidatos y organizaciones políticas en Colombia.*

Transparencia por Colombia e Instituto Nacional Demócrata. Bogotá, 2011.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Kas Paper no. 11: El Financiamiento de la Política en Colombia.* En: Serie Reforma Política. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Noviembre, 2010