



DEMOCRACIAS EMPEÑADAS

*De financiadores privados a
contratistas públicos.*

Colección 2018

moe
Misión de Observación Electoral

Democracias Empeñadas

De financiadores privados a contratistas públicos.

Alejandra Barrios Cabrera

Directora Nacional

Misión de Observación Electoral -MOE-

Felipe Jiménez Ángel

Coordinador de Asuntos Públicos y Transparencia

Misión de Observación Electoral -MOE-

Gabriel Felipe Angarita Serrano

María José Pinzón Delgado

Investigadores de Asuntos Públicos y Transparencia

Misión de Observación Electoral -MOE-

Frey Alejandro Muñoz Castillo

Colaborador de Asuntos Públicos y Transparencia

Misión de Observación Electoral -MOE-

Paula Camila Cruz Fajardo

Diego Ernesto Martínez Zambrano

Diseño y diagramación

Misión de Observación Electoral -MOE-

ISBN

978- 958 -59994 - 8 - 0

Impresión

Imprefácil

Bogotá, Colombia

Noviembre, 2018.

05

Prólogo

09

1. El círculo perverso entre financiadores privados que reciben contratos públicos.

23

2. Los financiadores privados y contratistas públicos en el periodo 2015-2018 en Colombia.

29

3. Financiadores privados que donan a gobernaciones y municipios y después reciben contratos de estas entidades.

47

4. Contratos irregulares. Donantes que aportaron más del 2% del tope de financiación y aún así recibieron contratos públicos

53 5. El panorama por tipo
De entidad territorial

77 6. La red expandida de financiadores privados
que reciben contratos
Públicos.

87 7. La magnitud de toda la red.

91 8. Recomendaciones.

PRÓLOGO

En cumplimiento de los fines establecidos en la Constitución Política de 1991 y bajo el paradigma económico del liberalismo, el Estado colombiano ha establecido la delegación de la prestación de algunos bienes y servicios a personas naturales o jurídicas de carácter privado, a través de contratos públicos.

Para lograr la efectividad de la acción estatal, estos contratos se rigen por principios y reglas normativas, que los distintos funcionarios responsables y los particulares deben acatar, para garantizar la transparencia en el proceso de formulación, adjudicación y ejecución de los recursos públicos.

A pesar de existir un robusto cuerpo normativo para regular la contratación pública (Código Civil y de Comercio; Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1882 de 2017, manuales de contratación pública, etc.) la existencia de innumerables actos de corrupción es

constante, de hecho, muchos de estos usan la contratación pública como vehículo principal para defraudar al erario público.

En esta investigación la Misión de Observación Electoral (MOE), quiere dar cuenta de la relación perversa entre elecciones y contratos. Cada vez resulta evidente la relación entre contratistas y candidatos. Existen financiadores privados que aportan a campañas para luego convertirse en contratistas públicos.

En Colombia, los principales tomadores de decisiones dentro del Estado son los funcionarios de elección popular, que contaron con financiación de sus campañas políticas y auxilios para la consecución de votos y, por lo tanto, en algunos casos, deben retribuir esas contribuciones, comprometiendo la transparencia y legalidad de la asignación de los recursos públicos.

La valiosa investigación que aquí presenta la MOE, determina este vínculo entre campañas políticas y contratistas del Estado, respecto a los gobernadores y alcaldes electos en el proceso electoral celebrado el 25 de octubre del año 2015. Esta investigación se apoya en

importantes herramientas dispuestas por el Estado para garantizar la transparencia, como los son: los informes públicos de ingresos y gastos de campaña que reportan los candidatos al Consejo Nacional Electoral (CNE), a través del software aplicativo denominado Cuentas Claras, junto con los datos que brinda la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, a través del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).

Los resultados presentados constituyen un importante avance en Colombia para entender y combatir los fenómenos de corrupción que afectan las elecciones y la administración pública.

Este resultado no pudo haberse logrado sin el trabajo y coordinación de Gabriel Angarita, investigador senior de este estudio, y de María José Pinzón, la persona que estuvo detrás del procesamiento y análisis de toda la información. A ellos, ¡mil gracias!

Frey Alejandro Muñoz

Ex Coordinador de Asuntos Públicos y Transparencia MOE

1 El círculo perverso entre financiadores privados que reciben contratos públicos.

En Colombia donar a campañas políticas es uno de los mejores negocios legales que existe. En algunos casos, las empresas o las personas naturales deciden donar para aumentar su probabilidad de contratar con el Estado. En estos hechos, el apoyo privado a las campañas electorales se desvirtúa y se convierte en una herramienta que termina corrompiendo el sistema político y electoral.

- ◆ *¿Por qué las empresas y las personas naturales donan dinero a las campañas políticas?*
- ◆ *¿Qué gana una empresa si dona a una campaña?*
- ◆ *Si previamente se realizan donaciones a campañas políticas, ¿Es posible manipular las decisiones públicas?*
- ◆ *¿Financiar una campaña política aumenta la probabilidad de ganar contratos públicos o de influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas?*

La presente publicación tiene por objetivo dar cuenta de la relación perversa existente entre donaciones, campañas políticas y contratos públicos durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2018. Para el logro de este objetivo, en esta investigación se logró identificar personas naturales o empresas, que financiaron a un candidato ganador a alcaldía o gobernación en las últimas elecciones locales (2015), y que, posteriormente recibieron contratos públicos por parte de la administración donataria.

La MOE busca con esta investigación, dar un paso adelante para establecer la relación entre la financiación de las campañas políticas y la contratación pública, una dinámica asociada directamente con la corrupción, tema central en la actualidad del país. En Colombia resulta clave seguirle la pista a los contratos públicos que se adjudican a financiadores privados.

En los países donde existe voto preferente, como es el caso colombiano, las campañas políticas son extremadamente competitivas, los candidatos rivalizan con los mismos miembros de su partido (al interior de cada lista) y con los otros partidos que están en la contienda electoral, esta situación los incentiva a buscar recursos del sector privado para obtener buenos resultados electorales.

Los estudios de Transparencia por Colombia (2014 y 2016), dan cuenta que las campañas ganadoras tanto a cargos uninominales como a cargos plurinominales, gastan mucho más dinero que las campañas Perdedoras: **el que tiene más recursos tiene una mayor probabilidad de salir electo.**

En el caso colombiano, los recursos públicos destinados a campañas (especialmente en las elecciones locales) son supremamente escasos, así el patrimonio personal y familiar, y los dineros privados se vuelven la única opción de poder construir una campaña electoral exitosa. Lastimosamente, en ocasiones este tipo de transacciones están basadas en una relación perversa: **donaciones privadas a cambio de contratos públicos.**

Ahora bien, no siempre las donaciones privadas se hacen con el objeto de esperar algo a cambio. En la mayoría de ocasiones, este tipo de donaciones se realizan porque hay una cercanía con el candidato o candidata.

Muchos amigos terminan financiando las campañas, no porque esperen un retorno, sino porque creen y apoyan la candidatura. En otras ocasiones, las donaciones privadas provienen de personas desconocidas para el candidato, que creen en su proyecto político, están de acuerdo con sus propuestas o militan en un partido político y, ven en la donación una forma de apoyar a su organización. Otras veces, las donaciones privadas provienen de empresas que hacen contribuciones a candidatos de su preferencia, sin esperar nada a cambio.

Desafortunadamente, algunos financiadores privados realizan donaciones a campañas electorales solamente si se les retribuye su apoyo en el futuro. En varios casos, lo que buscan es que sus intereses particulares y gremiales se vean representados en las decisiones normativas o de política pública.

Por esta razón, en algunos textos se sugiere que las empresas no deberían poder donar a campañas políticas debido a la capacidad de influencia que puedan llegar a tener en la gestión pública; en este caso, lo deseable es que las campañas se financien en su totalidad con recursos públicos o en su defecto que se les permita a las personas naturales, no a las empresas, hacer donaciones a campañas.

Desde otra óptica, hay algunos que consideran legítimo que existan donaciones privadas de empresas debido a que las corporaciones públicas representan a la sociedad y, por lo tanto, lo más sensato es que sus integrantes puedan ser apoyados por el sector que representan. Esta vertiente de pensamiento tiene dos aproximaciones: en la primera de ellas se considera que es legítimo que las empresas donen siempre y cuando existan límites que eviten que el 100% de una campaña electoral pueda ser financiado por el sector privado; la segunda vertiente considera que no deben existir límites a la financiación privada, lo cual supone legítimo y legal que el sector privado pueda financiar la totalidad de una o varias campañas políticas.

La financiación privada a campañas acarrea un riesgo: la manipulación de lo público a favor de lo privado. Dicho riesgo podría mitigarse de dos formas: i) con transparencia, normas claras y un aparato de justicia efectivo; ii) prohibiendo la financiación privada y dándole paso a la financiación pública total de las campañas políticas.

La Corte Constitucional en la sentencia C-1153 de 2005 estudió la Ley de Garantías aplicable a las campañas presidenciales (cuando existía la reelección presidencial), y puso de presente el riesgo que existe que grupos económicos logren, a través de donaciones, distorsionar el sistema democrático:

“La creciente participación de grandes sumas de dinero en las campañas electorales conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo” (Corte Constitucional, Sentencia C-1153 de 2005)

De hecho, en la misma sentencia, la Corte prohibió que personas jurídicas financien campañas presidenciales. Ante este hecho señaló:

“La Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución el que el proyecto de ley permita que las personas jurídicas hagan aportes a las campañas presidenciales, y menos que lo hagan hasta llegar a un tope del 4% de los gastos de las mismas. Esta posibilidad, a su parecer, resulta contraria al principio superior de igualdad electoral que debe presidir las campañas para la primera magistratura del Estado, porque admite que personas naturales con cuantiosos recursos económicos, a través de personas jurídicas, realicen aportes a las campañas, por encima del tope aplicable a las personas naturales. Además, en un régimen democrático, los derechos políticos, entre ellos el de participación política ejercido al apoyar las campañas electorales, se reconocen solamente a las personas naturales; finalmente, la posibilidad de que las personas jurídicas efectúen contribuciones a un Presidente candidato distorsiona el equilibrio que ha de imperar en las reglas de juego adoptadas por el legislador estatutario, para promover la equidad en un contexto en el cual es posible la reelección”

Ahora bien, si admitimos que la financiación privada, independientemente si llega a través de personas naturales o jurídicas, puede significar un riesgo para un sistema democrático, resulta clave entonces preguntarse ¿qué tipo de beneficios o retorno espera un privado cuando hace una donación a una campaña?

De acuerdo a Stratmann (2005) y Arvate (2018), los privados cuando hacen una donación a una campaña política esperan influir en:

1. La regulación de determinados sectores.
2. En el otorgamiento de subsidios estatales.

3. En la composición y distribución del presupuesto público.

4. En las decisiones administrativas tomadas por el personal técnico de una entidad.

5. El voto favorable de funcionarios de elección popular en temas sensibles.

6. En la decisión para elegir las personas o empresas que ejecutarán contratos estatales.

No obstante lo anterior, la evidencia de esta influencia en muchos casos no es tan clara. Por ejemplo, en los casos de donaciones a cambio de votos en el Congreso la literatura no ha sido concluyente (Grossman & Helpman, 1994, 1996, 2001). Por esta razón el término que probablemente mejor

describa este fenómeno es el de “comprar acceso político”. Los privados necesitan acceso para, de acuerdo a cada coyuntura, diseñar diferentes estrategias que les permita tener una posición favorable en el mercado, y el acceso proviene de la decisión afirmativa de donar a una campaña política.

Ahora bien, la mayoría de literatura se ha concentrado en analizar la influencia que tienen las donaciones privadas en la toma de decisiones públicas o en el sentido del voto, sobre todo, en el Congreso de un país. La literatura es variada pero no es concluyente.

Por otro lado, en los últimos años, varias investigaciones se han centrado en analizar el impacto que tienen las donaciones privadas en la contratación estatal y aquí la evidencia es clara y contundente: aquellas personas que financian campañas y esperan algo a cambio, tienen más probabilidad de ganar contratos públicos que aquellos que no hacen donaciones, estudios para los casos de Estados Unidos, Brasil y Colombia corroboran este argumento.

Boas (2014) analizando el caso brasileño, argumenta que las economías latinoamericanas están dominadas por grandes multinacionales y conglomerados nacionales económicos, controlados frecuentemente por familias tradicionales que buscan asociarse con políticos en busca de beneficios.

El exceso de presidencialismo de la región latinoamericana, argumenta Boas, genera volatilidad, cada cambio de gobierno puede llevar modificaciones abruptas en materia

regulatoria, fiscal o tributaria, lo cual incentiva que las familias tradicionales propietarias de los conglomerados económicos, prefieran financiar campañas políticas a corporaciones públicas para asegurar una estabilidad legislativa o un acceso privilegiado a contratos públicos.

Los efectos negativos que pueden generar las donaciones privadas en campañas políticas

Los efectos de la relación entre donaciones privadas y campañas políticas pueden ser diversos, para este caso, los hemos dividido en dos tipos: los efectos en materia política y los efectos sobre la provisión de bienes y servicios públicos.

En materia política, las distorsiones que pueden generar las donaciones privadas condicionadas son:

- Disminución de la competencia política. Dado la fuerte competitividad que genera una lista con voto preferente, el incentivo para conseguir financiación privada aumenta; en esta búsqueda de recursos, no todos los candidatos tienen éxito, por lo tanto, entre más fuerte sea la relación (donantes privados-campaña electoral) más difícil será para aquellas personas que no tienen acceso a este tipo de recursos tener éxito electoral. Como se mencionó anteriormente, en Colombia los candidatos con más recursos tienen más probabilidad de ser electos. El aumento y la concentración de recursos privados en cierto tipo de candidatos tiene un efecto negativo en la competencia electoral.

En el caso de las elecciones locales de 2015, los recursos de donaciones de terceros para el caso de las campañas a alcaldías y gobernaciones representaron el 30% y 39% respectivamente del total de ingresos (Cuentas Claras, 2015). Una suma muy importante si se quiere revisar el impacto de la financiación privada en elecciones. Si a esto se le suman los dineros aportados por los candidatos y sus familiares, se tiene que los recursos privados en las elecciones representan el 80% del total de recursos en las campañas políticas.

- Fortalecimiento de las redes clientelistas. En muchos casos es improbable encontrar una red política sin que en ella uno de los protagonistas principales sea un privado que actúa como contratista estatal. Si los financiadores privados de campaña ven que los recursos de sus donaciones los terminan favoreciendo, promoverán alianzas más fuertes con actores políticos para de esta manera beneficiar a ambas partes, por un lado, los políticos se beneficiarán de las donaciones, y por otro, los privados se beneficiarán con contratos o decisiones públicas.

En materia de provisión de bienes y servicios, los efectos negativos que pueden llegar a generar las donaciones privadas condicionadas son:

- Se desvirtúa el objeto de la contratación pública. En estos casos, la contratación estatal queda en manos de privados cuyo mérito para haber sido seleccionados recae en su rol como donantes de campaña.

Los principios de competencia, de libertad de escogencia y de eficiencia en el gasto quedan eliminados dándole paso a la red clientelista que ayudó a elegir al político de turno.

- Ineficiencia en la asignación de bienes y servicios. La relación perversa entre donaciones privadas y contratos públicos propicia un gasto ineficiente. Al tener contratistas preasignados, las inversiones públicas no se hacen con la planeación ni el detalle requerido. Esta situación puede conllevar a la firma de contratos innecesarios, a la construcción de obras con sobrecostos, a la provisión de bienes o servicios incompletos, en otras palabras, adjudicarles contratos a los financiadores de campañas, puede llegar a convertirse en un acto de corrupción, pues el riesgo de pérdida de dinero público es muy alto.

Al respecto, la MOE a propósito de los hechos de corrupción cometidos por funcionarios de elección popular, hizo un estudio (MOE, 2018) que tuvo como objetivo identificar las diferentes tipologías que usan este tipo de funcionarios para desfaltar las finanzas del Estado.

¿Cómo se roban a Colombia? Esa fue la pregunta que desde la MOE se intentó responder. En los últimos años, la corrupción en Colombia se ha convertido en uno de los principales problemas del país y en la mayoría de los casos, son los políticos o los funcionarios públicos los protagonistas de los mismos.

La corrupción no cae del cielo, entra por las elecciones. Bajo esta premisa, la MOE recopiló más de 15 mil sentencias en contra de los funcionarios de elección popular entre 1991 y 2017, proferidas por diferentes órganos judiciales y de control: Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Tribunales Administrativos, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

De las 15 mil sentencias analizadas se lograron identificar 60 modalidades de corrupción agrupadas en 9 grandes tipologías:

- 1. Usar el cargo para beneficiarse a sí mismo, a su familia o a sus amigos.*
- 2. Pagar contratos por obras o servicios no prestados o entregados.*

3. Permitir actos de corrupción por descuido o falta de vigilancia.

4. Contratar a dedo con amigos de la administración.

5. Aliarse con grupos ilegales para cometer actos de corrupción.

6. Expedir normas contrarias a la ley para obtener beneficios.

7. Entregarles contratos a familiares y/o amigos inhabilitados para contratar.

8. Incluir sobrecostos en los contratos públicos.

9. Pedir sobornos a cambio de contratos.

Gran parte de estos hechos se dan gracias a la construcción de una empresa criminal compuesta por funcionarios de elección popular, tecnócratas, contratistas privados y en algunos casos, miembros de la rama judicial o de organismos de control y sanción. El objetivo de esta compleja red está orientado a ganar elecciones, enriquecerse y asegurar impunidad.

De ahí la importancia que tiene identificar aquellos financiadores de campañas políticas, que terminan convirtiéndose en contratistas del Estado gracias a la adjudicación de importantes sumas de dinero por parte de las administraciones territoriales, que fueron beneficiadas previamente por las donaciones realizadas en época electoral.

En varias investigaciones ha quedado en evidencia esta relación. Por ejemplo, Boas (2014) encontró en Brasil que aquellas empresas que donan a campañas políticas tienen excelentes retornos de su inversión, que se explican en contratos y beneficios durante la ejecución de políticas públicas. El autor identificó, que aquellos privados que financian campañas

políticas reciben entre 14 y 39 veces lo donado en contratos públicos. El caso brasileño resulta ser un referente sumamente importante para analizar qué sucede en Colombia en esta materia, dadas las similitudes de los sistemas electorales y políticos de ambos países.

Otro estudio que sigue esta misma línea es el de Hogan, Long, Stretesky & Lynch (2006), en este se encontró que en Estados Unidos, los donantes a campañas políticas en las elecciones entre 2000 y 2003, tuvieron una mayor probabilidad de recibir contratos de reconstrucción, muy a propósito de las guerras en Afganistán e Irak.

Los estudios en esta materia son escasos, pero sin lugar a dudas, para el caso colombiano, un trabajo pionero fue el realizado por Nelson Ruiz (2017). En su investigación, Ruiz (2017) identificó aquellos contratistas que en las elecciones locales de 2011 realizaron donaciones a alcaldes y/o gobernadores, y que posteriormente recibieron contratos públicos de sus donatarios.

Ruiz (2017) entonces concluye, que en el periodo de 2011-2015, la provisión de los contratos públicos no se basó únicamente en la capacidad de la empresa, sino también en las contribuciones políticas que estas hicieron durante la campaña electoral.

El trabajo de Ruiz (2017) tuvo como objetivo responder dos preguntas: **¿cuáles son las consecuencias de elegir a un candidato preponderante, financiado por el sector privado?** y **¿las limitaciones a la financiación privada pueden reducir la influencia del dinero en la política?**

Ruiz identificó que los financiadores de campaña recibieron 13.75 veces lo donado en contratos públicos, y que en los municipios donde se evidenció esta práctica, los resultados financieros y fiscales no fueron los mejores, por el contrario, la probabilidad de que el alcalde fuera investigado por la Procuraduría aumentó drásticamente.

Otro hallazgo importante del estudio de Ruiz (2017), fue identificar que el incremento de los límites a la financiación privada, genera un aumento de los contratistas financiadores en un 20%, lo que a su vez termina ocasionando una mayor distorsión en la contratación pública.

Las debilidades que existen para prevenir la relación perversa entre donaciones, elecciones y contratos públicos:

Es importante mencionar que, en Colombia los privados o terceros pueden donar a campañas políticas sin sobrepasar los límites definidos en la Ley 1475 de 2011 y los establecidos para cada periodo electoral por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Precisamente el CNE para cada elección y para cada cargo fija un tope máximo

de ingresos y gastos en los que puede incurrir una campaña electoral y dentro de este tope, para el caso de todas las elecciones, salvo las presidenciales, los privados no pueden hacer donaciones que superen el 10% del mismo.

El interés de esta publicación no es satanizar la financiación privada en materia electoral. Es exponer una dinámica que en muchas ocasiones termina ocasionando hechos de corrupción. Para evitar este tipo de conductas, en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) se estableció que aquellas personas o empresas que hubieren hecho aportes a campañas electorales por encima del 2% del tope establecido, no pueden contratar con la entidad donataria. Adicional a esta inhabilidad, en la Ley 1475 de 2011 se estableció como financiación prohibida, aquella que provenga de personas naturales o jurídicas cuyos

ingresos en el año anterior se originaran en más de un cincuenta por ciento de contratos o subsidios estatales (artículo 27).

Aun cuando en Colombia existen topes para la financiación de los privados o terceros a campañas políticas, así como inhabilidades para que estos financiadores contraten con el Estado, resulta fácil en el contexto local saltarse esta normatividad por cuatro razones concretas:

1. La debilidad del Consejo Nacional Electoral para investigar y hacerle seguimiento a este tipo de fenómenos. La totalidad de ingresos reportados en la aplicación de Cuentas Claras del CNE por las campañas electorales entre 2011 y 2015, se incrementó 17%, pasando de \$477 mil millones de pesos, en 2011 a \$561 mil millones de pesos en 2015 (ver tabla 1).

Tabla 1. Reporte de ingresos de campañas políticas 2011 y 2015

| Ingresos totales reportados por las campañas en las elecciones locales y regionales | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Corporación | 2011 <i>(En millones de pesos)</i> | 2015 <i>(En millones de pesos)</i> |
| Gobernación | \$ 71.810 | \$ 91.289 |
| Asamblea | \$ 72.167 | \$ 64.278 |
| Alcaldía | \$ 175.124 | \$ 238.630 |
| Concejo | \$ 158.821 | \$ 166.992 |
| Total | \$ 477.922 | \$ 561.189 |

Fuente: Cuentas Claras. Elaboración: MOE

Esta gran cantidad de recursos ejecutados en los comicios electorales locales (que pueden ser mucho más por el subregistro), exige un aparato técnico sólido y eficiente que permita hacerle seguimiento a la fuente y al uso de estos recursos.

Para tener un referente, el presupuesto de Ciencia y Tecnología del país en 2018 fue de \$335 mil millones de pesos, mucho menos que lo invertido en las campañas electorales de 2015 (representa el 60% del total de los ingresos de las campañas en esa vigencia),

pero con una estructura de seguimiento y control muy fuerte.

Desafortunadamente, la capacidad para hacerle seguimiento y control a estos recursos es mínima. El presupuesto anual que tiene el CNE representa menos del 5% del total de los recursos que los candidatos invierten en una campaña electoral¹. Los recursos del CNE se han reducido de 2015 a 2018, en un 36% y el ingreso de las campañas ha aumentado 17% (tabla 2).

Tabla 2. Presupuesto CNE 2015-2018

| Presupuesto del Consejo Nacional Electoral 2015-2018 | |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Año | Presupuesto anual (En millones de pesos) |
| 2015 | \$ 12.941 |
| 2016 | \$ 13.812 |
| 2017 | \$ 8.245 |
| 2018 | \$ 8.009 |

Fuente: Cuentas Claras. Elaboración: MOE

Con recursos reducidos y un aparato altamente politizado como es el CNE, resulta difícil, por no decir imposible, hacerle un seguimiento efectivo al fenómeno de financiadores privados que reciben contratos públicos.

¹ En los años electorales, 2015 y 2018, el CNE recibió una partida adicional por valor de \$20 mil millones de pesos.

2. La incapacidad para verificar la procedencia de los ingresos por parte de los financiadores. Para el CNE resulta imposible identificar si los ingresos de los financiadores provienen de contratos o subsidios estatales. Verificar si un financiador recibió el año anterior a la donación, más del 50% de sus ingresos en contratos estatales resulta inviable para el CNE, por lo cual, existe el riesgo que se registren candidatos que fueron financiados por contratistas que cumplen con esta característica, y por lo tanto, recibieron una financiación prohibida conforme a la normatividad vigente.

3. Se adjudican contratos sin verificar si el contratista fue financiador de campañas electorales. Como se mencionó anteriormente, aquellas personas que hayan donado a una campaña por encima del 2% del tope establecido, no pueden contratar con la entidad donataria. No obstante esta previsión, las alcaldías y gobernaciones, durante el proceso contractual, específicamente, al momento de evaluar las ofertas de los privados, no siempre revisan si el oferente fue donante a la campaña del funcionario público de elección popular de la circunscripción en la cual se pretende otorgar el contrato.

4. Se construyen redes complejas de contratistas y financiadores. La existencia de los topes en la financiación y las inhabilidades para contratar ha hecho que las redes de contratistas encuentren métodos para camuflarse. Una de las más comunes es donar a campañas políticas y recibir contratos públicos usando razones sociales

distintas, registrar empresas diferentes para cada transacción anula la conexidad requerida para que aplique la inhabilidad descrita en la ley.

Algunos contratistas han desarrollado una red compleja de empresas para poder contratar de forma sistemática con el Estado, de esta forma, en ocasiones, burlar las prohibiciones mencionadas anteriormente.

Sumado a las cuatro razones anteriormente citadas, en Colombia, la inmensa desconfianza en el sector público desincentiva el control social y la veeduría ciudadana.

De acuerdo al Barómetro para las Américas (2016), los partidos políticos son la institución con menos confianza ciudadana en Colombia, solamente el 24% de los colombianos tiene confianza en las elecciones y 1 de cada 3 personas confía en las alcaldías. En el estudio se concluye que: “La gran mayoría de colombianos no confía en las instituciones que permiten la representación y participación electoral en el país. Tal desconfianza se ha acentuado más en los últimos años, lo cual concuerda con la cada vez mayor desaprobación hacia el funcionamiento de la democracia colombiana y hacia sus instituciones más representativas” (Barómetro de las Américas, 2016, pág. 242).

Los resultados de la Encuesta de Cultura Política (ECP) realizada por el DANE en 2017, reflejan una baja participación política y comunitaria de la ciudadanía: el 87% de los colombianos nunca ha asistido a reuniones o eventos de su comunidad; el 60%

está de acuerdo en participar en lo público siempre y cuando reciba un beneficio particular; el 65% de las personas no ha escuchado hablar de ningún mecanismo de participación ciudadana; y de forma llamativa y preocupante, **solamente el 30% de los ciudadanos cree que Colombia es un país democrático.**

Los Riesgos inherentes a la contratación Pública

La contratación pública ejecutada por los entes territoriales (gubernaciones y alcaldías) tiene una magnitud muy alta. De acuerdo con Colombia Compra Eficiente, en los años 2016, 2017 y 2018 las administraciones regionales y locales, celebraron contratos por un valor de 187 billones de pesos, de estos, el 85% correspondió a entidades municipales, el 15% restante a las administraciones departamentales.

Desafortunadamente, no todos los recursos se contratan de forma transparente y con métodos competitivos que garanticen eficiencia y calidad. De acuerdo a Meléndez (2016), solamente en el 11,7% de los municipios hay más de un oferente cuando se hacen procesos de licitación pública, en el caso de los departamentos la cifra llega al 48%. La competencia y multiplicidad de oferentes es la excepción en Colombia, no la regla.

En este mismo orden de ideas, Zuleta et al (2018) identificaron que en Colombia, la contratación directa en el 52% de las entidades territoriales, representa más del 60% del total de sus procesos de contratación:

“En el período de estudio hay cambios en la participación de las modalidades de selección de contratistas: (i) la participación de la contratación de mínima cuantía en el total de contratos cayó en 24 p.p. entre 2011 y 2016, mientras que su participación en el valor total de la contratación se mantuvo inalterada; y (ii) la participación de la contratación directa en el número de contratos aumentó en 9 p.p, mientras que su participación en el valor total de la contratación decreció en 2 p.p, pasando de 41% en 2011, a 39% en 2016”

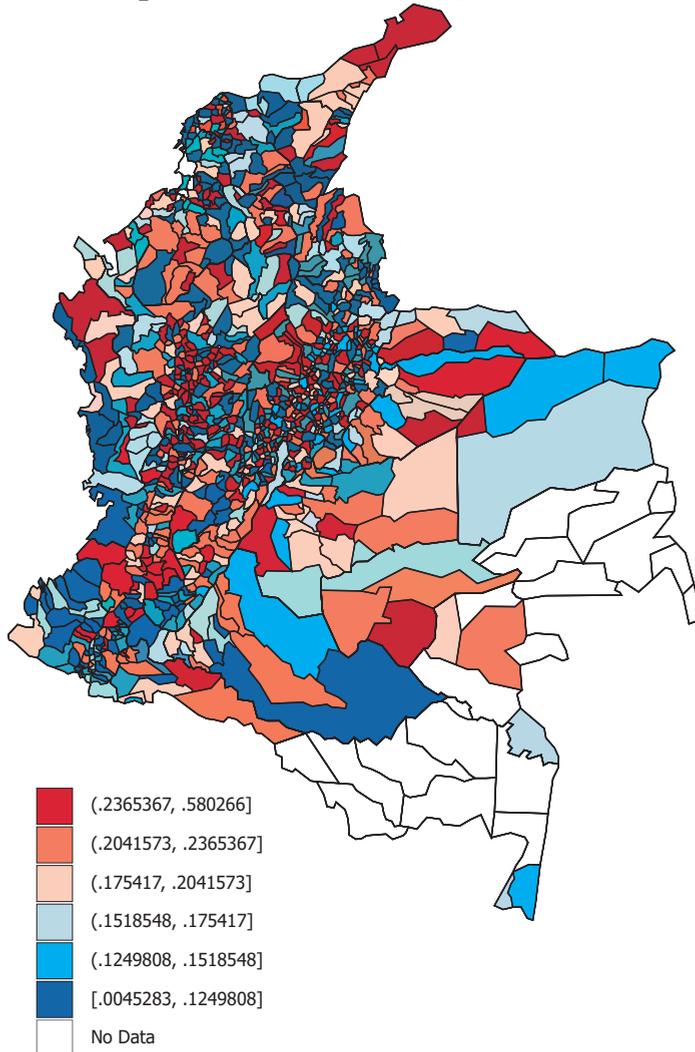
En este trabajo, Zuleta et al (2018) construyen un Índice de Riesgo de Corrupción (IRC) en la contratación pública definido por: la persistencia y continuidad de los contratistas en los municipios, la concentración de contratos en determinadas empresas y la modalidad de contratación usada.

El IRC tiene valores entre 0 y 1, siendo 1 un riesgo mayor de corrupción (ver mapa 1). En este sentido los autores identifican que: “El IRC promedio de las alcaldías municipales del país es 0.18, con una mediana 0.18, y una desviación estándar 0.06. Las ciudades y aglomeraciones tienen en promedio un riesgo de corrupción más alto (0.192) de acuerdo con el IRC, seguidos por intermedio (0.187), rural disperso (0.183) y rural (0.178). Los municipios con riesgos de corrupción más alto están en la clasificación rural, al canzando valores de 0.58.

Les siguen las ciudades y aglomeraciones con máximos de 0.47. El rango dentro del cual están los promedios por clasificación rural es menor a media desviación estándar (0.06)” (Zuleta et al, 2018, pág. 32). Los municipios con riesgos de corrupción más alto están en la clasificación rural, alcanzan-

do valores de 0.58. Les siguen las ciudades y aglomeraciones con máximos de 0.47. El rango dentro del cual están los promedios por clasificación rural es menor a media desviación estándar (0.06)” (Zuleta et al, 2018, pág. 32)

Mapa 1. Municipios con Índice de Riesgo de Corrupción



Fuente: Zuleta et al (2018) con base en SECOP 2015-2016 y DANE



2

Los financiadores privados y contratistas públicos en el periodo 2015-2018 en Colombia

En época electoral hay algunas candidaturas que están conformadas principalmente por redes en donde los políticos y contratistas tienen objetivos comunes: ganar elecciones y adjudicar contratos públicos. En estos casos, las administraciones públicas pierden su independencia y su capacidad de gestión eficiente para darle paso a una forma de cogobierno entre políticos y contratistas privados.

Varias investigaciones han dado cuenta de la relación entre ilegales y políticos (Valencia, 2007; López, 2010), otras se han centrado en explicar con detalle las redes clientelistas vinculadas con la ilegalidad de algunas candidaturas específicas (Valencia y Ávila, 2014), en cada una de ellas se ha comprobado el papel tan importante que pueden llegar a jugar las redes de contratistas en las campañas electorales. La necesidad de asegurar el éxito electoral y la certeza de contratar con el Estado lleva a la unión, en algunos casos perversa, entre políticos y contratistas.

Los trabajos que han tenido como objetivo caracterizar y explicar los comportamientos políticos de las diferentes redes políticas en Colombia, si bien han identificado a los contratistas públicos como fichas claves en el proceso electoral, no se han detenido en el análisis de la magnitud de esta relación. Este vacío, impulsó a la MOE a develar la relación entre los contratistas que financian campañas y que luego se benefician de contratos públicos de las administraciones donatarias.

El objetivo de este trabajo es presentar la relación perversa que existe entre donaciones, campañas y contratos públicos en el periodo de 2015 a 2018. En esta investigación se lograron identificar aquellas personas o empresas que financiaron a un candidato ganador a alcaldía o gobernación en las últimas elecciones locales (2015) y que después, recibieron contratos por parte de la administración a la que le donaron.

La MOE en el presente estudio, evidencia la magnitud de este fenómeno y llama la atención acerca de los riesgos que existen sobre el sistema político y los mecanismos de compra pública, cuando los financiadores de campaña y los funcionarios de elección popular conforman una red política, que en la mayoría de ocasiones, termina generando perjuicios a las entidades y a la ciudadanía

Metodología y datos usados

Fuentes de información sobre donantes privados a las campañas de alcaldías y gobernaciones en las elecciones de 2015:

La base de financiadores de campañas políticas fue entregada por el Fondo Nacional de Financiación Política -FNFP-, entidad que administra la información consignada en el aplicativo de Cuentas Claras, en el cual se consolidan los datos de ingresos y gastos de todas las campañas políticas del país.

La información con fines analíticos, proviene de las campañas electorales de aquellos candidatos o candidatas que resultaron elegidos en alcaldías y gobernaciones. En total se analizaron 1127 elegidos en los comicios del año 2015 en Colombia, de los cuales 1095 fueron alcaldes y 32 gobernadores.

Las campañas electorales clasifican sus ingresos en seis categorías:

- ◆ **Los provenientes del patrimonio de los candidatos, su familia o sus cónyuges o compañeros permanentes.**
- ◆ **Las contribuciones en dinero o en especies realizadas por particulares.**
- ◆ **Los créditos con entidades financieras.**
- ◆ **Anticipos estatales.**
- ◆ **Recursos girados por los partidos políticos.**
- ◆ **Ingresos originados en actividades lucrativas de los partidos políticos.**

Para el propósito de la presente investigación se seleccionaron únicamente las personas naturales y jurídicas que hicieron algún tipo de donación a una campaña política, obviando aquellas provenientes de los mismos candidatos, de sus familiares, cónyuges o compañeros permanentes, así como de créditos con entidades financieras.

Se hallaron un total de 3048 registros de aportes a campañas políticas realizadas por 2740 personas naturales o jurídicas. Del total de los registros identificados, el 14% hace referencia a donaciones de personas jurídicas y el 86% restante de personas naturales.

Información sobre contratación territorial

A partir de la información publicada en el portal de Colombia Compra Eficiente, es posible tener acceso a la totalidad de la contratación pública concretada en los años 2016, 2017 y 2018 (con corte al 28 de abril). La información se encuentra desagregada por tipo de entidad y categoría municipal. Estas bases de datos contienen información de toda la contratación ejecutada por entidades nacionales, departamentales y municipales. En el periodo analizado se encontró un total de 3'050.363 contratos públicos registrados.

Aun cuando se ha realizado un gran esfuerzo en el proceso de sistematizar la información concerniente a la contratación pública, para ponerla a disposición del público, **todavía persisten muchos inconvenientes**, que hizo necesario para los fines del presente estudio, realizar una limpieza detallada de la información publicada por Colombia Compra Eficiente.

En este sentido, se eliminaron los registros que no tenían una identificación clara del contratista o contratante, se homoge-

neizaron los nombres de los municipios y departamentos en donde fue adjudicado el contrato. Y se revisó con bastante detalle, los valores de los contratos, considerando que, por ser un proceso de registro manual la probabilidad de errores en la transcripción es bastante alta.

Una vez hecho este trabajo de limpieza se procedió con la selección particular de aquellos contratos en los cuales, la entidad contratante era una administración municipal o departamental, en su defecto, un organismo descentralizado o adscrito a estas mismas entidades.

Identificación de los donantes privados que luego se convierten en contratistas públicos

Usando los números únicos de identificación (cédulas de ciudadanía o Número de Identificación Tributaria,) fue posible cruzar la información de las personas que donaron a campañas políticas en 2015 y que a su vez obtuvieron contratos con las entidades territoriales en los años 2016 y 2018.

Con esta información fue posible construir tres universos de análisis:

1. Financiadores privados que reciben contratos en la misma circunscripción donde donaron. En muchos de los casos, los aportes privados tienen una relación muy cercana con la contratación pública. Personas naturales y jurídicas que donaron a las campañas de alcaldes y/o gobernadores electos, fueron beneficiados con la adjudicación de contratos públicos en la misma circunscripción.

Adicionalmente, se logró identificar una red expandida compuesta por financiadores privados, que luego se convierten en contratistas públicos, la red tiene dos universos adicionales.

2. Financiadores privados que donaron a la campaña política de gobernadores electos, y en retribución reciben contratos por parte de los municipios del mismo departamento, no directamente de la gobernación.

3. Financiadores privados que aportan a campañas políticas de alcaldes, reciben contratos en municipios diferentes, pero del mismo departamento.

Algunas precisiones:

- ◆ Vale la pena aclarar y hacer hincapié, que en ningún momento la MOE está haciendo aseveración alguna de evidencia de la comisión de un delito o de una conducta que viole la ley y la normatividad establecida en términos de contratación pública o de financiación de campañas políticas.

- Se realizaron 27 elecciones atípicas (25 alcaldías y 2 gobernaciones) entre 2016 y
- ◆ 2018, de las cuales no se cuenta con información acerca de la financiación de las campañas políticas, por lo tanto, estos casos puntuales no se tuvieron en cuenta en los análisis.

- ◆ La presente investigación se fundamenta en el cruce de información de 3'050.363 contratos públicos que se encuentran en las bases de datos suministradas por Colombia Compra Eficiente, con los 3.048 registros de aportes a campañas políticas, realizadas por 2.740 financiadores naturales o jurídicos de 1.127 campañas políticas de alcaldes y gobernadores electos en el año 2015, información suministrada por el Fondo Nacional de Financiación Política.



3

Financiadores privados que donan a gobernaciones y municipios y después reciben contratos de estas entidades

En esta sección se mostrarán los resultados del primer grupo de análisis: campañas políticas a la alcaldía municipal y gobernación, que recibieron donaciones y aportes por parte de personas naturales o jurídicas, y posteriormente al ser elegidos, adjudicaron contratos a las mismas personas que realizaron aportes a sus respectivos procesos electorales.

Los resultados son bastante asombrosos:

- ◆ *485 donantes hicieron 534 aportes a campañas políticas por un monto de \$4,4 mil millones de pesos.*
- ◆ *Estas 485 personas recibieron 2410 contratos de parte de las administraciones públicas que financiaron, por un monto de \$169 mil millones de pesos.*
- ◆ *El valor de los contratos adjudicados equivale a 39 veces el dinero donado en campaña.*

Se logró identificar que las donaciones realizadas fueron destinadas a un total de 201 campañas políticas, específicamente a 183 campañas para alcaldías y 18 campañas para gobernación (ver tabla 3).

Tabla 3. Alcaldías y Gobernaciones que recibieron donaciones y adjudicaron contratos públicos a los donantes

| Corporación | Número de casos identificados | Total de recursos donados (En millones de pesos) |
|---------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------|
| Alcaldías | 183 | \$ 3.557 |
| Gobernaciones | 18 | \$ 840 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

La distribución de las donaciones se concentra mayoritariamente en las entidades del orden municipal, del total de los \$4,4 mil millones donados por parte de privados, el 80% se dirigió a financiar campañas a alcaldías y el 20% campañas a gobernaciones.

Tabla 4. Número de personas naturales y jurídicas que realizaron donaciones a campañas electorales.

| Corporación | Donante Persona natural <i>Donaciones en millones de pesos</i> | Donante Persona jurídica <i>Donaciones en millones de pesos</i> | Total <i>en millones de pesos</i> |
|--------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Alcaldía | \$ 2.850 | \$ 706 | \$ 3.557 |
| Gobernación | \$ 675 | \$ 164 | \$ 840 |
| Total | \$ 3.525 | \$ 870 | \$ 4397 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Si comparamos la distribución de las donaciones a alcaldías y gobernaciones por tipo de financiador (ver tabla 4), persona natural o jurídica, se evidencia un comportamiento interesante: i) en primer lugar, la mayoría de donaciones se concentran a nivel municipal, en parte, porque es a nivel local en donde se genera un mayor número de contratos; ii) No existe preferencias marcadas por parte de los financiadores hacia las entidades territoriales, las personas jurídicas y

naturales distribuyen sus recursos de forma muy similar, el 80% lo aportan a campañas de alcaldías y el 20% a campañas de gobernaciones; y iii) el peso de las donaciones hechas por las personas jurídicas, oscila entre 19% y 20% sobre el total de las donaciones identificadas.

El impacto que tuvo la donación de las empresas o personas naturales sobre los ingresos totales de las campañas fue muy impor-

tante, lo que a su vez explicaría el por qué decidieron, una vez ganadas las elecciones, adjudicarles contratos a estas empresas o personas.

Si en una campaña electoral el peso de los recursos privados es muy alto, es probable entonces, que una gran cantidad de contratos públicos, estén dirigidos a favor de aquellos terceros que financiaron de forma preponderante la respectiva campaña.

Ahora bien, hay diferencias marcadas entre las campañas a gobernación y alcaldías. En el caso de las gobernaciones, encontramos 64 personas privadas que donaron a campañas, y que posteriormente se les adjudicaron contratos de las administraciones departamentales. No obstante, el peso de estas donaciones en el total de ingresos reportados por cada campaña fue poco. Estos aportes representaron el 3,9% del total de los ingresos, en Norte de Santander, Magdalena, Cesar y Cauca las donaciones representaron más del 10% de los ingresos de la campaña (ver tabla 5).

Tabla 5. Porcentaje de la donación estudiada frente a ingresos totales

| Departamento | Ingresos totales de la campaña a gobernación | Valor donación (En millones de pesos) | Porcentaje |
|--------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------------|--------------|
| Norte de Santander | \$ 1.063 | \$139 | 13% |
| Cauca | \$ 1.215 | \$ 148 | 12% |
| Magdalena | \$ 948 | \$ 101 | 11% |
| Cesar | \$ 1.174 | \$ 124 | 11% |
| San Andrés y Providencia | \$ 300 | \$ 20 | 7% |
| Bolívar | \$ 1.248 | \$ 64 | 5% |
| Risaralda | \$ 399 | \$ 16 | 4% |
| Caldas | \$ 691 | \$ 25 | 4% |
| Meta | \$ 1.273 | \$ 40 | 3% |
| Putumayo | \$ 164 | \$ 4 | 2% |
| Nariño | \$ 1.428 | \$ 29 | 2% |
| Santander | \$ 2.911 | \$ 45 | 2% |
| Tolima | \$ 776 | \$ 10 | 1% |
| Vichada | \$ 382 | \$ 5 | 1% |
| Boyacá | \$ 1.367 | \$ 15 | 1% |
| Quindío | \$ 419 | \$ 4 | 1% |
| Antioquia | \$ 2.583 | \$ 25 | 1% |
| Valle | \$ 3.156 | \$ 27 | 1% |
| Total general | \$ 21.495 | \$ 840 | 3,91% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

A nivel municipal la situación es totalmente distinta. El peso de los recursos provenientes de los privados a los que posteriormente se les adjudicaron contratos, es tres veces mayor que en los departamentos, representando el 13,3% del total de los ingresos de las 183 campañas municipales. Si dividimos este grupo de municipios por el tamaño de población, vemos que a medida que se disminuye la población aumenta la dependencia de este tipo de recursos (ver tabla 6).

Tabla 6. Porcentaje de las donaciones frente a ingreso total por población municipal

| Rango población | Ingresos totales (En millones de pesos) | Donaciones (En millones de pesos) | Porcentaje |
|-----------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------|------------|
| Entre 0 hab-30mil hab | \$ 6.153 | \$ 859 | 13,9% |
| 30 mil hab -50mil hab | \$ 2.035 | \$ 280 | 13,8% |
| 50 mil hab-100mil hab | \$ 2.494 | \$ 337 | 13,5% |
| >Mayor a 100mil | \$ 17.608 | \$ 2.079 | 11,8% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

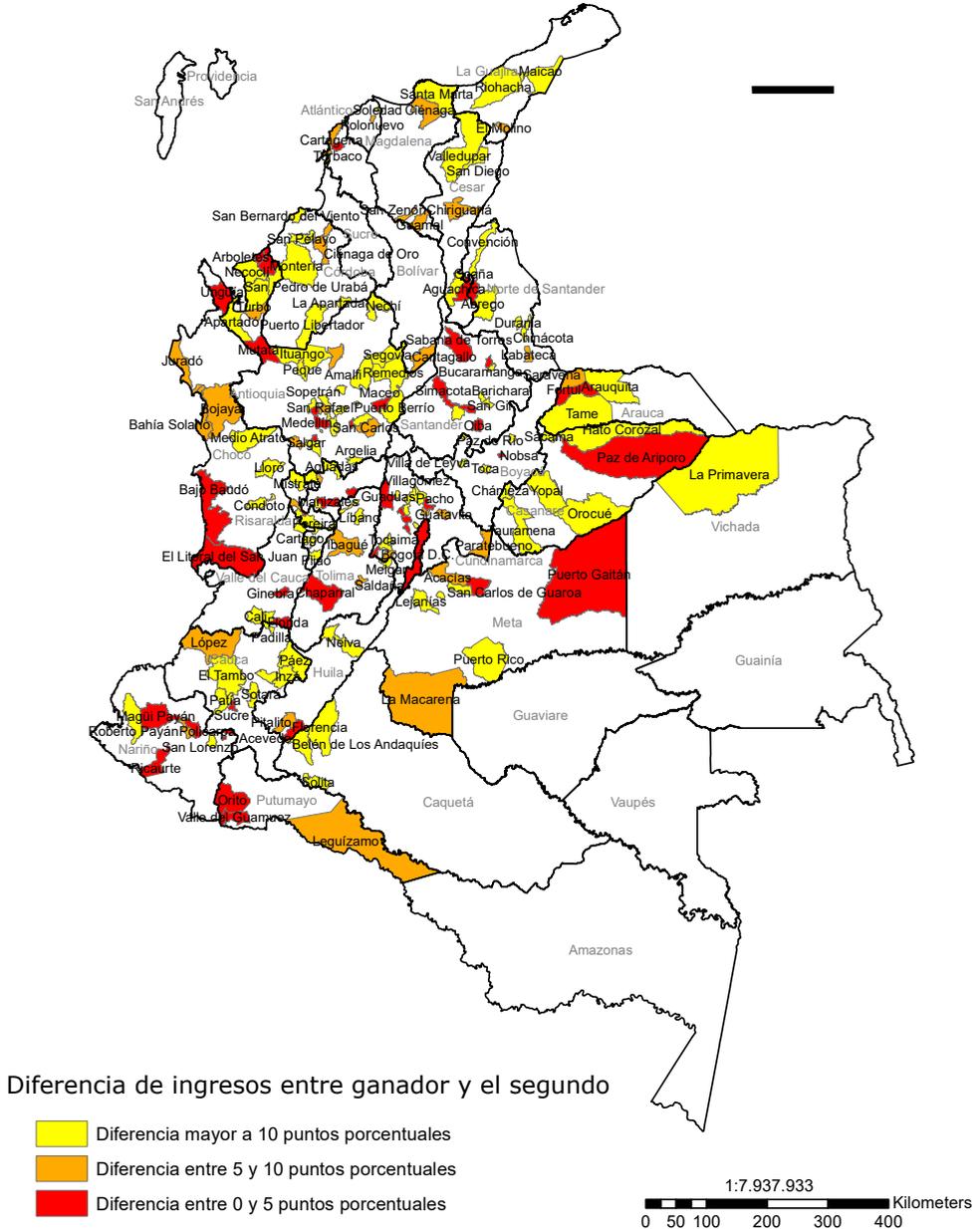
Aunque este tipo de donaciones no representen más del 13% del total de ingresos de las campañas (cifra que podría verse pequeña, que no lo es), el retorno en contratos asciende a 39 veces lo donado.

Si la financiación de estas personas jurídicas y naturales no es preponderante dentro del total de ingresos, ¿qué podría explicar, este tipo de relación?

En un escenario competitivo a nivel electoral, una de las mejoras formas de sacar ventaja es conseguir más recursos que su

oponente, y un mecanismo eficiente para esta misión, es realizar alianzas con financiadores privados que buscan una retribución de su aporte en contratos públicos. Aunque este texto no busca identificar el impacto que tienen la financiación privada en el éxito electoral, vale la pena mencionar que, en estos 183 municipios, la diferencia del ganador con el segundo fue de 14 puntos porcentuales en promedio, en 29 municipios la diferencia fue de menos de 3 puntos y en 103 (el 56% del total) la diferencia estuvo por encima de 10 puntos (ver mapa 2).

Mapa 2. Diferencia porcentual entre ganador a la alcaldía y el segundo en elecciones 2015 en los 183 municipios estudiados.



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración: MOE

¿Las diferencias entre votaciones se explican por la magnitud de los recursos provenientes de los financiadores privados? Es una pregunta difícil de responder, los datos aquí consignados permiten tener un bosquejo preliminar, pero es necesario que futuras investigaciones profundicen en este tema.

En 125 municipios, de los 183, el ganador de la alcaldía reportó más ingresos que su inminente competidor. La diferencia promedio fue de \$67 millones de pesos de ingresos entre el ganador y el segundo. En los restantes municipios, el perdedor tuvo más ingresos, en 27 municipios, hubo una diferencia mínima, menos de 20 millones de pesos, y en 24 municipios diferencias mucho más marcadas.

La donación promedio a las campañas hecha por los contratistas privados estuvo alrededor de los 8 millones de pesos, pero la diferencia entre los ingresos de los candidatos ganadores y los segundos fue mucho más alta, de 67 millones de pesos. Se podría decir entonces, que los recursos de los financiadores privados no fueron decisivos para obtener el éxito electoral; fueron aportes que ayudaron a las campañas, pero no instrumentos esenciales para ganar un alcaldía o una gobernación.

Si los recursos de estos financiadores privados no fueron decisivos, si las diferencias entre los candidatos ganadores con los perdedores están en promedio alrededor de los 14 puntos porcentuales, ¿qué podría haber motivado a los candidatos, a las empresas y personas naturales a aliarse en la

campana electoral? Los candidatos necesitan de aportes privados para ganar, entre más dinero se tenga, mayor la probabilidad de ser electo. En los casos identificados, la mayoría de donantes privados no actúan como financiadores únicamente, hacen parte integral de la red política del candidato y, por lo tanto, más que una pieza decisiva para ganar, son parte de la red política que busca ganar. El candidato electo, retribuye el esfuerzo a través de contratos públicos dirigidos a estos financiadores privados que dieron aportes en su campaña electoral.

Por lo tanto, más que garantizar un retorno individual al financiador privado que donó en la campaña, lo evidenciado en estos últimos años permite concluir que, este tipo de relaciones buscan darle una mayor solidez a la red política del ganador. Esta red está compuesta por diversos contratistas, entre ellos, algunos financiadores de campañas, y de esta forma lograr enriquecer a los miembros de la misma y asegurar éxitos electorales a nivel territorial.

Los 183 municipios que recibieron aportes y dieron contratos

Los 183 municipios identificados, en los cuales hubo financiación privada y luego contratación pública, están concentrados de forma mayoritaria en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Nariño y Santander. En estos 8 departamentos se concentra más del 50% de los municipios (*ver tabla 7*).

Tabla 7. Número de municipios analizados por departamento

| Departamento | Municipio | Porcentaje |
|--------------------|-----------|------------|
| Antioquia | 36 | 20% |
| Cundinamarca | 19 | 10% |
| Cauca | 10 | 5% |
| Chocó | 9 | 5% |
| Córdoba | 8 | 4% |
| Meta | 8 | 4% |
| Nariño | 8 | 4% |
| Santander | 8 | 4% |
| Casanare | 7 | 4% |
| Norte de Santander | 7 | 4% |
| Caldas | 6 | 3% |
| Tolima | 6 | 3% |
| Boyacá | 5 | 3% |
| Cesar | 5 | 3% |
| Risaralda | 5 | 3% |
| Valle | 5 | 3% |
| Arauca | 4 | 2% |
| Magdalena | 4 | 2% |
| Quindío | 4 | 2% |
| Bolívar | 3 | 2% |
| Caquetá | 3 | 2% |
| Huila | 3 | 2% |
| La Guajira | 3 | 2% |
| Putumayo | 3 | 2% |
| Atlántico | 2 | 1% |
| Bogotá D.C. | 1 | 1% |
| Vichada | 1 | 1% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Antioquia es el departamento donde existe el mayor número de personas que donaron a campañas políticas y luego se beneficiaron con la adjudicación de contratos: 103 personas naturales o jurídicas realizaron 112 donaciones (\$663 millones de pesos) y recibieron 616 contratos (\$85,9 mil millones de pesos). Adicional a esto, es el departamento que mayor porcentaje de retorno tiene, los contratistas recibieron en contratos 129 veces lo donado (*ver tabla 8*).

Le siguen en orden de retorno de la donación, Vichada, Bogotá, Arauca, Risaralda, Magdalena, Cundinamarca, Tolima y Cho-

có, cada uno con retornos mayores a treinta veces lo donado. Para tener un orden de magnitud de este fenómeno, Atlántico es el departamento con menos retorno(1,8 veces), esto dicho en otras palabras, representa que el valor de los contratos es superior en 88% del valor donado en las elecciones de 2015.

No siempre el número de donaciones se refleja en el retorno de los contratos. Por ejemplo, Arauca tiene 6 donaciones y un retorno de 50 veces, mientras que Santander teniendo muchas más donaciones (17) tiene un retorno de 4 veces.

Tabla 8. Número de donaciones, donantes, valor de donaciones, contratos, valor de contratos y retorno por departamento

| Departamento | Donaciones | Donantes | Valor donaciones (En millones de pesos) | Contratos | Valor contratos (En millones de pesos) | Retorno |
|--------------------------|------------|------------|--------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------|-------------|
| Antioquia | 112 | 103 | \$ 663 | 616 | \$ 85.903 | 129,5 |
| Vichada | 11 | 11 | \$ 5 | 48 | \$ 504 | 92,4 |
| Bogotá D.C | 17 | 17 | \$ 268 | 322 | \$ 19.811 | 73,9 |
| Arauca | 6 | 5 | \$ 42 | 16 | \$ 2.057 | 48,5 |
| Risaralda | 7 | 7 | \$ 46 | 23 | \$ 1.647 | 35,5 |
| Magdalena | 14 | 13 | \$ 293 | 26 | \$ 9.675 | 33 |
| Cundinamarca | 47 | 38 | \$ 183 | 121 | \$ 6.037 | 32,9 |
| Tolima | 15 | 15 | \$ 65 | 81 | \$ 2.060 | 31,7 |
| Chocó | 16 | 16 | \$ 105 | 97 | \$ 3.164 | 30,1 |
| Meta | 36 | 33 | \$ 138 | 174 | \$ 3.463 | 25,1 |
| Cesar | 13 | 11 | \$ 341 | 26 | \$ 8.453 | 24,7 |
| Boyacá | 7 | 7 | \$ 27 | 24 | \$ 546 | 20,6 |
| Cauca | 24 | 24 | \$ 230 | 116 | \$ 4.391 | 19 |
| Casanare | 18 | 18 | \$ 109 | 59 | \$ 2.075 | 18,9 |
| Putumayo | 4 | 4 | \$ 27 | 23 | \$ 492 | 18,2 |
| San Andrés y Providencia | 1 | 1 | \$ 20 | 1 | \$ 362 | 18 |
| Quindío | 9 | 7 | \$ 34 | 25 | \$ 613 | 17,9 |
| Caldas | 14 | 14 | \$ 144 | 56 | \$ 2.498 | 17,3 |
| Valle | 31 | 29 | \$ 357 | 131 | \$ 5.867 | 16,4 |
| Huila | 10 | 9 | \$ 117 | 44 | \$ 1.597 | 13,5 |
| Nariño | 25 | 21 | \$ 113 | 130 | \$ 1.463 | 12,9 |
| Córdoba | 12 | 12 | \$ 144 | 34 | \$ 1.441 | 10 |
| Norte de Santander | 13 | 13 | \$ 226 | 59 | \$ 1.839 | 8,1 |
| Bolívar | 21 | 20 | \$ 243 | 66 | \$ 1.519 | 6,2 |
| Caquetá | 4 | 4 | \$ 25 | 11 | \$ 155 | 6,1 |
| La Guajira | 14 | 13 | \$ 154 | 27 | \$ 797 | 5,1 |
| Santander | 29 | 17 | \$ 241 | 51 | \$ 970 | 4 |
| Atlántico | 4 | 3 | \$ 37 | 3 | \$ 69 | 1,8 |
| Total general | 534 | 485 | \$ 4.397 | 2410 | \$ 169.467 | 38,5 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

¿Qué pasa después de la donación?

Si entre el político y el financiador privado hubo un acuerdo preliminar: hacer una donación a cambio de un contrato. Lo más importante entonces para el candidato, estando en su nuevo cargo (alcaldía o gobernación), es cumplir, y mejor si lo hace en el corto plazo.

Gráfica 1. Año de adjudicación de contratos públicos a donantes de campañas políticas



Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Las elecciones se hicieron en octubre de 2015, y los ganadores se posesionaron el 1 de enero de 2016, desde ese día tienen la potestad para administrar el gasto público.

El 87% de los \$169 mil millones de pesos que se les adjudicaron a los financiadores privados, se contrató en los dos primeros años de gobierno (ver gráfico 1).

Los gobernadores y alcaldes electos cumplen de forma rápida con los pactos hechos con los financiadores privados de sus campañas, una vez posesionados inician un proceso contractual que tiene como fin retribuir el favor de la donación y enriquecer a la persona natural o jurídica con contratos públicos.

¿Cómo contratan?

Revisando los tipos de adjudicación usados por las entidades territoriales se observa: el 22,7% de estos son adjudicados mediante contratación directa; el 33,5% de los contratos encontrados son adjudicados bajo la figura de régimen especial; y el 9,5% por modalidades de mínima cuantía. Estos tres tipos de contratación aglomeran el 65,8% de la contratación dada a los financiadores de campañas políticas (ver tabla 9).

La contratación directa, la contratación vía régimen especial y la de mínima cuantía, se hacen en la mayoría de ocasiones, sin un proceso competitivo, transparente y eficiente. Dicho de otra forma, el 65% de los contratos que se ganaron los financiadores de campañas, fueron adjudicados a dedo, muy probablemente en retribución a la donación hecha en campaña.

El 34,1% restante está dividido en tres tipos de contratación: licitación pública, subasta y concurso de méritos. Vale la pena mencionar que las licitaciones pese a solo tener el 0.83% de los contratos agrupan el 29.2% del valor total de los mismos. Esto se explica porque este modelo de contratación es utilizado para elegir contratistas para las grandes obras y proyectos que la administración local o departamental debe realizar.

Tabla 9. Tipo de contratación utilizado en los contratos públicos estudiados

| Tipo de contratación | Valor contrato (En millones de pesos) | Contratos | Recursos por modalidad |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------|------------------------|
| Régimen especial | \$ 60.264 | 643 | 35,5% |
| Licitación pública | \$ 49.492 | 20 | 29,2% |
| Contratación directa (Ley 1150 de 2007) | \$ 38.603 | 1.075 | 22,8% |
| Contratación mínima cuantía | \$ 8.547 | 581 | 5,0% |
| Selección abreviada de menor cuantía (Ley 1150 de 2007) | \$ 7.691 | 56 | 4,5% |
| Subasta | \$ 4.703 | 34 | 2,8% |
| Concurso de méritos abierto | \$ 162 | 1 | 0,1% |
| Total general | \$ 169.466 | 2.410 | 100% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Si se analizan con detalle los diferentes métodos de contratación que han usado los municipios para otorgarles contratos a los financiadores de campañas, los resultados son muy llamativos. Como se mencionó anteriormente, en el 22,7% del total del monto contratado se han realizado procesos de contratación directa, no obstante, existen 93 municipios en donde este por-

centaje es mayor al 50%. Del total de los 183 municipios, hay 64 (35% del total) en donde el 100% de los contratos se han concretado usando la contratación directa.

Si bien los montos de los contratos en estos casos no superan los \$200 millones de pesos, resulta bastante llamativo que mientras el promedio de las donaciones en esos

municipios fue de \$18,6 millones de pesos, el promedio de los contratos es de \$71 millones de pesos, lo que indica 3,8 veces más de lo donado.

Es decisivo conocer si en los 64 municipios donde el 100% de los contratos se hicieron por contratación directa, las donaciones de los financiadores privados tuvieron un peso

importante dentro del total de ingresos reportados en la campaña de 2015. Ya vimos en párrafos precedentes, que el promedio en los 183 municipios fue de 13%, en estos 64 el peso promedio es mayor, alcanza un 15%, lo más asombroso es que hay 12 municipios en donde esos recursos representan más del 30% del total de los ingresos de la campaña electoral (*ver tabla 10*).

Tabla 10. *Porcentaje de ingresos privados a la campaña electoral*

| Departamento | Municipio | Porcentaje |
|--------------|---------------|------------|
| Antioquia | Remedios | 55% |
| Tolima | Chaparral | 51% |
| Valle | Cartago | 39% |
| Chocó | Unguía | 38% |
| Antioquia | Arboletes | 37% |
| Casanare | Hato Corozal | 37% |
| Nariño | Ricarte | 35% |
| Nariño | Roberto Payán | 34% |
| Casanare | Yopal | 34% |
| Antioquia | Necoclí | 31% |
| Antioquia | Copacabana | 31% |
| Valle | Candelaria | 31% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

¿Qué contratan?

Las 201 campañas políticas mencionadas adjudicaron los \$169 mil millones de pesos a través de 2.410 contratos públicos. De

acuerdo a la clasificación hecha por Colombia Compra Eficiente, los contratos fueron adjudicados en siete sectores macro, siendo el sector de servicios el que agrupa mayor cantidad de contratos y de monto.

Tabla 11. Sectores de adjudicación de los contratos a los financiadores de campañas políticas.

| Sectores | Contratos | % Contratos | Valor contratos <i>(En millones de pesos)</i> | % Valor contratos |
|---------------------------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------------------------|-------------------|
| Servicios | 1.516 | 62,9% | \$ 136.652 | 80,6% |
| Productos de uso final | 526 | 21,8% | \$ 13.314 | 7,8% |
| Materias primas | 165 | 6,8% | \$ 4.765 | 2,8% |
| Componentes y suministros | 112 | 4,6% | \$ 9.246 | 5,4% |
| Maquinaria, herramientas, equipo industrial y vehículos | 38 | 1,5% | \$ 1.118 | 0,6% |
| Terrenos, edificios, estructuras y vías | 34 | 1,4% | \$ 4.058 | 2,3% |
| Material vivo animal y vegetal | 19 | 0,7% | \$ 311. | 0,1% |
| Total general | 2410 | 100% | \$ 169.466 | 100% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Si exploramos la distribución de la categoría de servicios nos damos cuenta que la gran mayoría de contratos, casi el 70%, corresponde a contratos de personal en diferentes tipo de sectores. La categoría con mayor cantidad de monto adjudicado, corresponde a servicios de recursos humanos con el 35%, le sigue el de construcción, los servicios de seguridad, y de protección social y prácticas médicas. Dentro del sector de servicios hay 70 subcategorías, pero 18 de ellas (ver tabla 12), agrupan el 90% de los recursos contratados.

Tabla 12. Servicios de adjudicación de los contratos a los financiadores de campañas políticas.

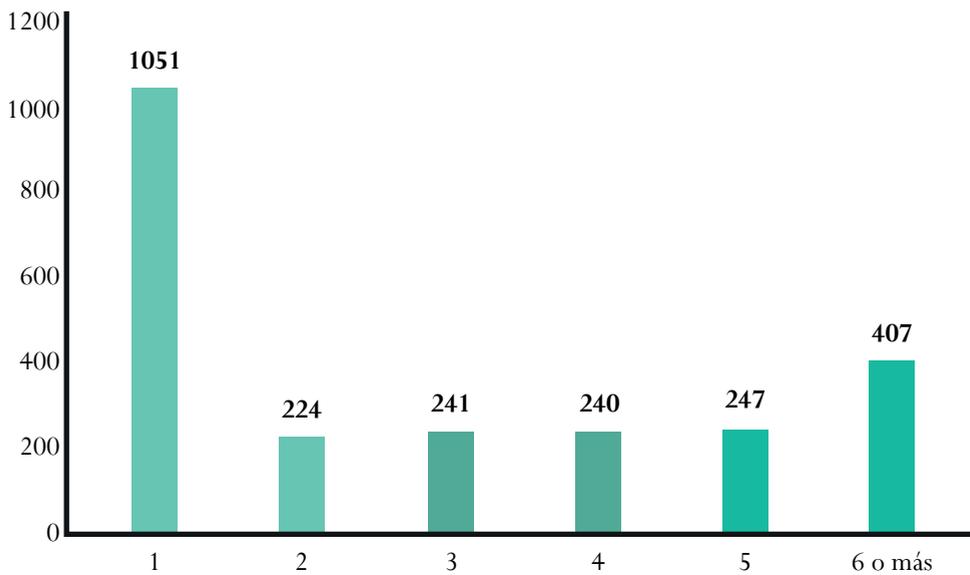
| Tipo de Servicios | Valor Contrato (En millones de pesos) | % del Total |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------|
| Servicios de recursos humanos | \$48.349 | 35% |
| Servicios de construcción de edificaciones no residenciales | \$20.117 | 15% |
| Seguridad y protección personal | \$8.556 | 6% |
| Práctica médica | \$7.366 | 5% |
| Servicios profesionales de ingeniería | \$5.440 | 4% |
| Servicios integrales de salud | \$4.221 | 3% |
| Servicios de asesoría de gestión | \$3.461 | 3% |
| Servicios de mantenimiento y reparaciones de construcciones e instalaciones | \$3.294 | 2% |
| Publicidad | \$3.116 | 2% |
| Banca e inversiones | \$3.000 | 2% |
| Restaurantes y catering (servicios de comidas y bebidas) | \$2.490 | 2% |
| Servicios de mantenimiento o reparaciones de transportes | \$2.456 | 2% |
| Servicios comunitarios y sociales | \$2.358 | 2% |
| Servicios de administración de empresas | \$2.340 | 2% |
| Ayuda y asistencia humanitaria | \$2.238 | 2% |
| Instituciones educativas | \$2.065 | 2% |
| Servicios de aseo y limpieza | \$1.766 | 1% |
| Servicios inmobiliarios | \$1.636 | 1% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Teniendo en cuenta lo anterior quisimos corroborar el tiempo de duración de cada uno de los contratos. Al ser contratos de servicios, la mayoría relacionado con gastos de personal, resulta probable entonces que los contratos tengan una corta duración, para así poder cumplirle de forma rápida

al financiador privado. Tal y como lo evidencia el gráfico 2, el 83% de los contratos adjudicados tiene un tiempo de ejecución menor a 5 meses, de hecho, es muy llamativo, que el 44% del total de los contratos adjudicados tenga un tiempo de ejecución de menos de 1 mes.

Gráfica 2. Duración en meses de los contratos asignados a financiadores de campañas políticas



Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Si lo miramos por el valor contratado tenemos que en los primeros 5 meses se contrata el 44% del monto total, llama la atención el valor tan elevado de aquellos contratos con duración menor a un mes, corresponde a \$20,3 mil millones de pesos, el 12% del total contratado en el año (ver tabla 13).

Tabla 13. Valor total de contratos en relación con su duración en meses

| Meses | Valor (En millones de pesos) | Porcentaje |
|--------------|------------------------------|-------------|
| 1 | \$20.376 | 12% |
| 2 | \$9.917 | 6% |
| 3 | \$12.217 | 7% |
| 4 | \$11.493 | 7% |
| 5 | \$20.861 | 12% |
| 6 o más | \$94.600 | 56% |
| Total | \$169.466 | 100% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Estos datos permiten llegar a dos conclusiones bastante relevantes: i), las administraciones territoriales le cumplen a sus financiadores privados dándoles contratos en su mayoría en los dos primeros años de gobierno; y ii) cada contrato adjudicado tiene una ejecución rápida, el 83% se ejecuta en menos de 5 meses.

La contratación directa es permitida, justificable y necesaria. La ejecución de contratos en pocos meses es algo bastante recurrente, así la concentración de contratos en los primeros años de gobierno en algunas entidades es común. Desafortunadamente el comportamiento aquí descrito se caracteriza por una sumatoria de atipicidades que constituyen un riesgo para el sistema democrático, la transparencia y la contratación pública.

Los municipios y departamentos identificados tienen una dinámica de contratación pública bastante atípica e irregular, en cada uno de ellos confluyen los siguientes fenómenos:

- ◆ *Se le adjudican contratos a los financiadores privados que ayudaron a financiar la campaña electoral.*
- ◆ *El retorno de la transacción, es decir la diferencia entre el monto de la donación y el contrato, es extremadamente alto, en promedio el contrato representa 39 veces lo donado.*
- ◆ *El 65% de los contratos se hace usando modalidades que favorecen a un solo proponente (contratos a dedo).*

- ◆ *El 87% del monto contratado se adjudica en los dos primeros años de gobierno.*
- ◆ *El 83% de los contratos y el 44% del monto contratado se ejecuta en menos de 5 meses.*

¿Cuál es el porcentaje de retorno comparado con otras actividades?

Donar a una campaña política para luego recibir contratos públicos es uno de los mejores negocios legales que existe en Colombia.

El porcentaje de retorno es mucho mayor frente otras alternativas de inversión que hay en el mercado. En el gráfico 3 se muestra el retorno entre donar y recibir contratos, y los porcentajes de rentabilidad de activos financieros e inversiones comunes en Colombia.

Un buen contraste es la criptomonedas del Bitcoin.

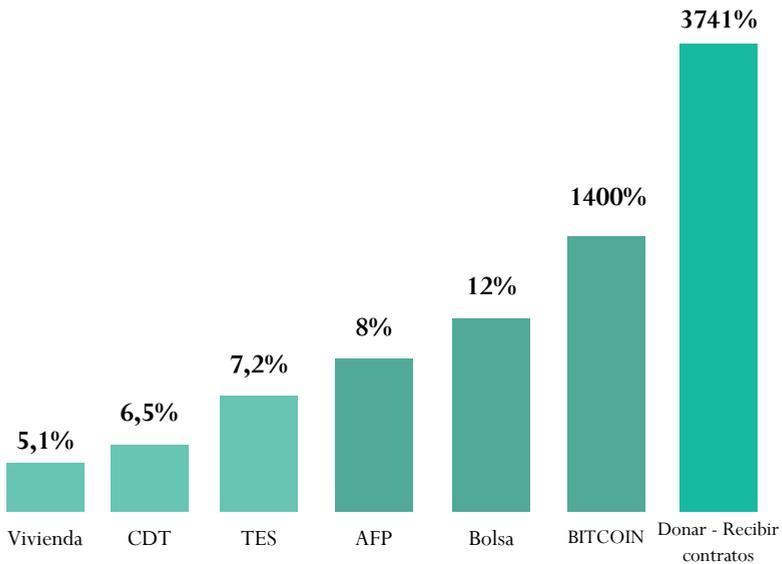
Desde su lanzamiento en el año 2009, tardó 5 años en alcanzar un aumento superior al 800% de su valor inicial para después, en los 2 años siguientes, ver reducido su valor en más de 70%. Si tomamos la rentabilidad del Bitcoin en esos 5 años, vemos que esta no llega al 50% del valor que representa el

retorno entre una donación a campaña y un contrato público adjudicado.

Donar a una campaña genera retornos más altos que invertir en el mercado hipoteca-

rio, en un CDT, en la bolsa de valores, en un fondo de pensiones. El retorno entre la donación y el contrato es muy alto, pocos negocios legales generan estas diferencias tan marcadas.

Gráfica 3. Rentabilidad de donar a campañas políticas en comparación con otras actividades legales



Elaboración: MOE



4

Contratos irregulares. Donantes que aportaron más del 2% del tope de financiación y aun así recibieron contratos públicos

De acuerdo con la Ley 80 de 1993 de contratación pública, las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas con aportes superiores al 2% del tope máximo a invertir por los candidatos, no pueden celebrar contratos con las entidades públicas, incluso descentralizadas, del respectivo nivel administrativo.

Si esto llegase a pasar, tanto la persona que recibe el contrato, como el funcionario público, estarían violando la ley e incurriendo en un delito. El delito en el que incurrirían al adjudicar un contrato a una persona o empresa que haya superado el tope del 2%, sería el de violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, definido en el artículo 408 del Código Penal (Ley 599 del 2000).

Para los contratistas que al estar inhabilitados, continúen en un proceso de contratación pública y firmen contratos, estarán incurriendo posiblemente en una falta fiscal sancionada por la Contraloría General de la República, a través de la cual se impone: i) una multa a pagar; ii) la inclusión en el boletín de responsabilidad fiscal donde quedará inhabilitado para desempeñar cargos públicos y contratar con el Estado; y iii) la solicitud de la Contraloría General de la República de la caducidad del contrato si se prueba la responsabilidad fiscal.

Tabla 14. *Tope máximo de gastos de campañas políticas a Gobernaciones departamentales 2015*

| Censo electoral departamental | Tope gobernaciones (En millones de pesos) |
|-------------------------------|----------------------------------------------|
| Menor de 200.000 | \$913 |
| Entre 200.001 y 400.000 | \$1.100 |
| Entre 400.001 y 690.000 | \$1.465 |
| Entre 690.001 y 850.000 | \$1.467 |
| Entre 885.001 y 1'500.000 | \$1.751 |
| Entre 1'500.001 y 3'000.000 | \$3.432 |
| Entre 3'000.001 y 4'000.000 | \$3.456 |
| Mayor de 4'000.001 | \$3.552 |

Resolución 0127 de 2015 - Consejo Nacional Electoral

Tabla 15. *Tope máximo de gastos de campañas políticas a alcaldías municipales 2015*

| Censo electoral municipal | Tope alcaldías (En millones de pesos) |
|-----------------------------|------------------------------------------|
| Menor de 25.000 | \$94 |
| Entre 25.001 y 50.000 | \$180 |
| Entre 50.001 y 100.000 | \$541 |
| Entre 100.001 y 250.000 | \$1.080 |
| Entre 250.001 y 500.000 | \$1.221 |
| Entre 500.001 y 1'000.000 | \$1.617 |
| Entre 1'000.001 y 5.000.000 | \$1.726 |
| Mayor de 5'000.001 | \$3.449 |

Resolución 0127 de 2015 - Consejo Nacional Electoral

Dos aclaraciones:

1. Los topes de campaña son establecidos por el CNE. Cada entidad territorial tiene un tope de acuerdo al censo electoral. Para las elecciones locales de 2015, este organismo expidió la Resolución No. 0127 del 30 de enero de 2015, en la cual estableció los siguientes topes (*ver tablas 14 y 15*):

2. La inhabilidad contemplada en esta norma, no aplica respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales. Entonces resulta posible donar, superando el tope del 2% y recibir un contrato de servicios profesionales. **Esta excepción no resulta comprensible, no se explica cómo el legislador aprobó esta norma, considerando que por esta vía es posible obviar la prohibición señalada anteriormente.**

El régimen de contratación determinó como prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, aquellos contratos celebrados con personas naturales o jurídicas diferentes a los de consultoría, cuando:

- 1) *Las actividades no puedan realizarse con el personal de planta o requieran conocimiento especializado.*
- 2) *Acreditar la capacidad para ejecutar el objeto del contrato.*
- 3) *Idoneidad o experiencia requerida relacionada con el área de que se trate.*
- 4) *Los relacionados con las actividades operativas, logísticas o asistenciales.*

Es de advertir que quienes ostenten la calidad de servidores públicos tienen el deber de garantizar y ajustarse a los procedimientos contractuales objetivos, sustentados en criterios de valoración profesional.

Como lo expone el Consejo de Estado en la Sentencia 37044 de 2011. M.P Enrique Gil Botero, la elección de los contratistas no debe estar ligada a “razones políticas, o de amistad, o de recomendación basada en criterios caprichosos”, alejando la arbitrariedad, la subjetividad y el capricho de la selección del contratista, cuando se escoge de forma directa.

Pese a existir esta limitación, la MOE pudo corroborar que existen muchos casos en donde, de acuerdo a los datos publicados, hay posiblemente una violación a la normatividad vigente.

Se identificaron los financiadores privados que donaron por encima del tope establecido del 2% y aun así, recibieron al menos un contrato por parte de las administraciones municipales o departamentales. De lo anterior se tiene que:

- ◆ De los 485 financiadores de campañas que recibieron contratos públicos, 267 (55%) superaron el límite máximo del 2% de donaciones. Es decir, no podían contratar con el Estado, salvo que el objeto fuera la prestación de servicios profesionales.

- ◆ De los 183 municipios identificados, en 138 hay evidencia que se extralimitó el tope del 2%.
- ◆ El 59% del valor total de contratos (\$100 mil millones de pesos), fue adjudicado a personas posiblemente inhabilitadas.
- ◆ El 75% del valor de las donaciones hechas en el presente capítulo, fue realizada por personas naturales o jurídicas que superaron el límite máximo del 2% de donaciones (\$3.3 mil millones de pesos).
- ◆ Del total de contratos asignados (2.410), el 62% (1.512) fueron adjudicados a personas que estaban posiblemente inhabilitadas para contratar.
- ◆ De acuerdo a la investigación realizada por la MOE Así se roban a Colombia (2018), durante los años 1991 y 2017 hubo solamente 34 condenas a funcionarios públicos de elección popular, relacionadas con la contratación con personas inhabilitadas. En la presente investigación se encuentran que, solo en el periodo de 2016 a 2018, pueden existir 139 alcaldes y 18 gobernadores que han realizado contratación con personas que, al donar más del tope permitido a campañas, estaban posiblemente inhabilitadas.
- ◆ 123 de las 267 personas que donaron más del 2% permitido, se beneficiaron contratos públicos por un valor al menos 10 veces superior a la donación; 15 casos donde recibieron más de 100 veces lo donado, y el caso más extremo, es aquel que recibió contratación por un valor 4.230 veces mayor que su donación.

La MOE revisó estos contratos con el fin de determinar si el objeto era de prestación deservicios profesionales, desafortunadamente, al no existir un criterio claro y conciso sobre el alcance de esta categoría, clasificar los contratos resulta una tarea que desborda el alcance de este texto.



5 El panorama por tipo de entidad territorial

En la sección anterior se mostró cómo 485 donantes en las elecciones de 2015, recibieron contratos por valor de \$169 mil millones de pesos por parte de las administraciones territoriales que financiaron. Este apartado tiene como objetivo detallar este fenómeno haciendo una discriminación por tipo de entidad territorial involucrada: alcaldías o gobernaciones.

Donar a una campaña para alcaldía y recibir contratos del nivel local

El análisis municipal refleja que entregar donaciones a campañas de alcaldías para recibir contratos en esas mismas entidades es bastante rentable. Hubo 183 municipios en donde ocurrió este fenómeno, están concentrados en los departamentos de Antioquia (36), Cundinamarca (19), Cauca (10), Chocó (9), Santander, Nariño, Meta y Córdoba (8 respectivamente), (ver tabla 16).

Tabla 16. Total de municipios que hacen parte de presente investigación

| Departamento | Número de municipios | Municipios de la investigación | Porcentaje |
|--------------------------|----------------------|--------------------------------|--------------|
| Bogotá D.C. | 1 | 1 | 100,0% |
| Risaralda | 14 | 12 | 85,7% |
| Nariño | 64 | 52 | 81,3% |
| Putumayo | 13 | 10 | 76,9% |
| Caquetá | 16 | 12 | 75,0% |
| Guaviare | 4 | 3 | 75,0% |
| Norte de Santander | 40 | 29 | 72,5% |
| Arauca | 7 | 5 | 71,4% |
| Meta | 29 | 20 | 69,0% |
| Antioquia | 125 | 83 | 66,4% |
| Casanare | 19 | 12 | 63,2% |
| Cauca | 42 | 26 | 61,9% |
| Chocó | 30 | 18 | 60,0% |
| Cundinamarca | 116 | 68 | 58,6% |
| Quindío | 12 | 7 | 58,3% |
| Valle del Cauca | 42 | 24 | 57,1% |
| Córdoba | 30 | 16 | 53,3% |
| Caldas | 27 | 14 | 51,9% |
| San Andrés y Providencia | 2 | 1 | 50,0% |
| Vichada | 4 | 2 | 50,0% |
| La Guajira | 15 | 7 | 46,7% |
| Cesar | 25 | 9 | 36,0% |
| Magdalena | 30 | 10 | 33,3% |
| Bolívar | 46 | 15 | 32,6% |
| Atlántico | 23 | 7 | 30,4% |
| Huila | 37 | 11 | 29,7% |
| Tolima | 47 | 13 | 27,7% |
| Santander | 87 | 23 | 26,4% |
| Boyacá | 123 | 16 | 13,0% |
| Sucre | 26 | 3 | 11,5% |
| Amazonas | 11 | 0 | 0,0% |
| Guainía | 9 | 0 | 0,0% |
| Vaupés | 6 | 0 | 0,0% |
| Total general | 1122 | 529 | 47,1% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

En estos 183 municipios:

- ◆ Hubo 423 financiadores privados beneficiados con contratos públicos.
- ◆ Estas 423 personas hicieron 471 donaciones por un valor de \$3.500 millones de pesos.
- ◆ Una vez posesionados los alcaldes, los financiadores privados recibieron por parte de estas entidades territoriales 2.171 contratos públicos por valor de \$151.131 mil millones de pesos.
- ◆ El monto de los contratos adjudicados equivale a un retorno de 4.248%, respecto al monto donado en campaña, es decir, 42 veces.

Por número de contratos adjudicados. Bogotá (322), Turbo - Antioquia (122), Puerto Rico - Meta (101), Sabaneta - Antioquia (84) y Ricaurte - Nariño (64), encabezan el listado, se registra un total de \$74.8 mil millones de pesos en contratación pública en estos 5 entidades territoriales. Vale la pena recalcar que 51 de los 183 municipios estudiados, otorgaron al menos 10 contratos públicos a personas naturales o jurídicas que hicieron algún tipo de donación a las campañas políticas. De hecho, 10 ciudades (*ver tabla 17*) concentran el 67% del valor contratado, pero solo el 27% del valor donado, reflejando una concentración excesiva de los montos adjudicados.

Tabla 17. Municipios que mayor número de contratos adjudicaron a financiadores de campañas políticas

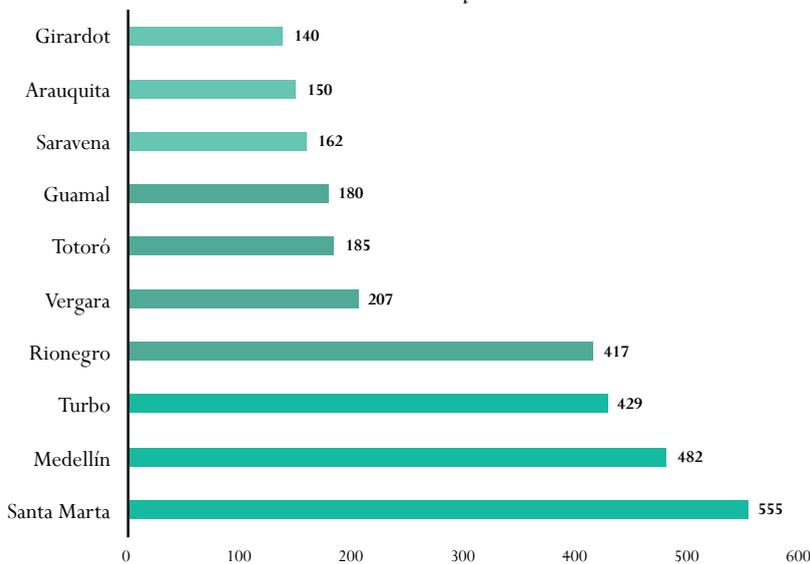
| Departamento | Municipio | Donaciones | Donantes | Valor donaciones <small>(En millones de pesos)</small> | Contratos | Valor contrato <small>(En millones de pesos)</small> | Retorno |
|--------------|--------------|------------|----------|-----------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------------|---------|
| Bogotá D.C. | Bogotá D.C. | 17 | 17 | \$267 | 322 | \$19.810 | 7396% |
| Antioquia | Turbo | 10 | 10 | \$57 | 122 | \$52.368 | 9068% |
| Meta | Puerto Rico | 15 | 13 | \$7 | 101 | \$1.099 | 1476% |
| Antioquia | Sabaneta | 7 | 5 | \$24 | 84 | \$960 | 3922% |
| Nariño | Ricaurte | 9 | 9 | \$25 | 64 | \$554 | 2196% |
| Antioquia | Nechí | 6 | 6 | \$14 | 50 | \$1.748 | 1205% |
| Bolívar | Cartagena | 17 | 16 | \$167 | 50 | \$1.101 | 657% |
| Antioquia | Medellín | 17 | 14 | \$177 | 46 | \$22.186 | 1249% |
| Casanare | Hato Corozal | 11 | 11 | \$22 | 39 | \$351 | 1535% |
| Valle | Cali | 6 | 4 | \$208 | 38 | \$1.925 | 922% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Al revisar el valor promedio del contrato adjudicado el panorama cambia (*ver gráfica 4*). Del top 10 salen ciudades como Bogotá y Cali y entran municipios intermedios y rurales.

Esta revisión es pertinente porque es aquí en donde se puede empezar a entrever la concentración de recursos y contratos en determinados contratistas. Santa Marta es el municipio que más valores promedio por contrato tiene, alcanzando \$555 millones de pesos, le sigue Medellín con \$482 millones de pesos, Turbo con \$429 millones de pesos y Rionegro con \$417 millones de pesos. El promedio del valor por contrato en estos 10 municipios es de \$291 millones de pesos, cuatro veces más que el promedio del universo total de los 183 municipios (\$69,6 millones de pesos).

Gráfica 4. Valor promedio de los contratos públicos adjudicados a financiadores de campañas políticas, en millones de pesos



Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Tal vez la mejor forma de medir la relación entre financiadores privados y contratación pública, es revisar el porcentaje de retorno entre la donación y el contrato, es aquí en donde se ve claramente el círculo perverso que existe entre políticos y contratistas. Donar a una campaña es legal en Colombia, recibir contratos a partir de la donación a una campaña también lo es, siempre y cuando se cumpla el límite del 2% establecido en la ley. Lo irregular ocurre cuando se

evidencia una desmesurada diferencia entre el monto donado y el adjudicado a través de contratos públicos.

El caso más atípico corresponde al municipio de Turbo (Antioquia), en el cual la persona candidata a la alcaldía municipal recibió 10 donaciones, de 10 personas naturales o jurídicas distintas, por un monto de \$57 millones de pesos. Posteriormente, al ser designado popularmente como alcalde, durante los años 2016, 2017 y 2018,

realizó 122 contratos públicos con esas mismas personas que financiaron su campaña electoral por un valor total de \$52.3 mil millones de pesos. **Esto significa que por cada \$100 pesos que los donantes dieron a la campaña política, recibieron \$90.681 pesos en contratos públicos.**

Encontramos 22 municipios en los cuales el retorno equivale a 100 veces lo donado (ver tabla 18), esto es lo mismo que decir que el monto del contrato es 10.000% mayor

al aporte hecho en campaña. Hay financiadores privados que hicieron donaciones por debajo de \$1 millón de pesos en San Pelayo (Córdoba), Casabianca (Tolima), Pitalito (Huila), San Lorenzo (Nariño) y Tocaima (Cundinamarca), pero que les fueron adjudicados contratos por encima de los \$40 millones de pesos. **El caso más llamativo es el de San Pelayo (Córdoba), el monto de la donación fue de \$1 millón de pesos y los contratos adjudicados tuvieron un valor de \$481 millones de pesos.**

Tabla 18. Municipios con mayor retorno en contratos públicos frente a donaciones recibidas

| Departamento | Municipio | Donantes | Valor donación (En millones de pesos) | Donaciones | Valor contrato (En millones de pesos) | Contratos | Número de veces |
|--------------|---------------------|----------|------------------------------------------|------------|------------------------------------------|-----------|-----------------|
| Antioquia | Turbo | 10 | \$57 | 10 | \$52.368 | 122 | 907 |
| Córdoba | San Pelayo | 1 | \$1 | 1 | \$481 | 6 | 482 |
| Antioquia | Valdivia | 1 | \$2 | 1 | \$705 | 30 | 353 |
| Risaralda | Pereira | 1 | \$5 | 1 | \$1.309 | 10 | 262 |
| Tolima | Casabianca | 2 | \$ 0.6 | 2 | \$153.383 | 17 | 256 |
| Antioquia | Ituango | 6 | \$ 1 | 6 | \$363 | 25 | 244 |
| Cauca | Inzá | 1 | \$7 | 1 | \$1.528 | 12 | 218 |
| Cundinamarca | Zipaquirá | 4 | \$7 | 4 | \$1.611 | 22 | 207 |
| Boyacá | Villa de Leiva | 2 | \$1 | 2 | \$286 | 5 | 191 |
| Huila | Pitalito | 1 | \$1 | 1 | \$188 | 5 | 188 |
| Chocó | Bojayá (Bellavista) | 1 | \$9 | 1 | \$1.752 | 35 | 186 |
| Cundinamarca | Cajicá | 5 | \$12 | 6 | \$1.854 | 27 | 150 |
| Meta | Puerto Rico | 13 | \$7 | 15 | \$1.099 | 101 | 148 |
| Antioquia | Carolina | 2 | \$3 | 2 | \$504 | 6 | 134 |
| Antioquia | Rionegro | 2 | \$10 | 2 | \$1.250 | 3 | 125 |
| Antioquia | Medellín | 14 | \$177 | 17 | \$22.186 | 46 | 125 |
| Tolima | Ibagué | 3 | \$10 | 3 | \$1.213 | 18 | 121 |
| Antioquia | Nechí | 6 | \$14 | 6 | \$1.748 | 50 | 121 |
| Nariño | San Lorenzo | 1 | \$0.4 | 1 | \$43 | 6 | 109 |
| Cundinamarca | Tocaima | 1 | \$0.4 | 1 | \$43 | 3 | 109 |
| Casanare | Orocué | 2 | \$15 | 2 | \$1.550 | 12 | 103 |
| Cauca | Totoró | 1 | \$9 | 1 | \$927 | 5 | 103 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE

Este grupo de 183 alcaldías, las cuales recibieron un total de 471 aportes a campañas políticas, por parte de 423 personas naturales o jurídicas, y otorgaron 2.171 contratos públicos a estos donantes, son el objeto de análisis de la presente investigación. Se encuentra una relación directa entre los financiadores electorales y los electos como autoridades municipales e en los comicios locales de 2015.

Esta contratación pública representa un monto total de \$151 mil millones de pesos, una cantidad 42 veces mayor a la suma de todas las donaciones recibidas por estas mismas personas.

Características de los 183 municipios

Los 183 municipios descritos a continuación, son el grupo central de análisis de la presente investigación. Por lo anterior, merecen un análisis comparativo puntual, con el fin de identificar cuáles son los factores que los caracterizan y brindar una explicación más precisa del accionar estudiado. El análisis se realizará a partir de las siguientes variables:

- ◆ *Ubicación geográfica y población*
- ◆ *Índice de ruralidad Pobreza*
- ◆ *Desempeño de la justicia*
- ◆ *Eficiencia en la prestación de bienes y servicios*
- ◆ *Autonomía fiscal*
- ◆ *Criminalidad electoral*
- ◆ *Comportamiento electoral*

Ubicación geográfica

Para comenzar, 100 de los 183 municipios están localizados en la región Andina, 32 en la región Pacífica, 25 en el Caribe, 20 en la Orinoquía y los 6 restantes en la región Amazónica.

Tabla 19. *Porcentaje de municipios por departamento y su respectiva región del país*

| Región | Departamento | Municipio | % De la región |
|--------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Andina | Antioquia | Amagá, Amalfi, Apartadó, Arboletes, Argelia, Barbosa, Carolina, Cisneros, Copacabana, Entreríos, Fredonia, Guarne, Guatapé, Ituango, Maceo, Medellín, Mutatá, Nechí, Necoclí, Peque, Puerto Berrío, Remedios, Rionegro, Sabaneta, Salgar, San Jerónimo, San Juan de Urabá, San Rafael, Segovia, Sopetran, Turbo, Valdivia y Venecia | 36% |

| | | | |
|-----------------|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Andina | Bogotá D.C. | Bogotá D.C. | 1% |
| Andina | Boyacá | Nobsa, Paz de Río, Santana, Toca y Villa de Leyva | 5% |
| Andina | Caldas | Aguadas, Manizales, Manzanares, Palestina, Riosucio y Supia | 6% |
| Andina | Cundinamarca | Apulo, Bojacá, Cajicá, Facatativá, Funza, Girardot, Guatavita, La Vega, Nilo, Pacho, Paratebuena, Sasaima, Tabio, Tocaima, Útica, Vergara, Villagomez y Zipaquirá | 19% |
| Andina | Huila | Acevedo, Neiva y Pitalito | 3% |
| Andina | Norte de Santander | Abrego, Chinácota, Convención, Durania, Labateca, Los Patios y Ocaña | 7% |
| Andina | Quindío | Armenia, Filandia, Montenegro y Pijao | 4% |
| Andina | Risaralda | Balboa, La Virginia, Mistrató, Pereira y Santuario | 5% |
| Andina | Santander | Barichara, Bucaramanga, Floridablanca, Oiba, Sabana de Torres, San Gil, Santa Helena del Opón Simacota | 8% |
| Andina | Tolima | Casabianca, Chaparral, Ibagué, Libano, Melgar y Saldaña | 6% |
| Caribe | Atlántico | Polonuevo y Soledad | 8% |
| Caribe | Bolívar | Cantagallo, Cartagena, y Turbaco | 12% |
| Caribe | Cesar | Aguachica, Chiriguáná, Río de Oro, San Diego y Valledupar | 20% |
| Caribe | Córdoba | Ciénaga de Oro, Cotorra, La Apartada, Montería, Puerto Libertador, San Andrés de Sotavento, San Bernardo del Viento y San Pelayo | 32% |
| Caribe | La Guajira | El Molino, Maicao y Riohacha | 12% |
| Caribe | Magdalena | Ciénaga, Guamal, San Zenón y Santa Marta | 16% |
| Pacífica | Cauca | El Tambo, Inzá, López de Micay, Padilla, Páez, Patía, Puerto Tejada, Sotará, Sucre y Totoro | 31,2% |

| | | | |
|------------------|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Pacífica | Chocó | Bahía Solano, Bajo Baudó, Bojayá, Condoto, El Litoral del San Juan, Juradó, Lloró, Medio Atrato y Unguía | 28,1% |
| Pacífica | Nariño | Belén, Cumbitara, Magüí, Policarpa, Ricaurte, Roberto Payán, San Lorenzo y San Pablo | 25% |
| Pacífica | Valle | Cali, Candelaria, Cartago, Florida y Ginebra | 15,6% |
| Orinoquía | Arauca | Araucuita, Fortul, Saravena y Tame | 20% |
| Orinoquía | Casanare | Chameza, Hato Corozal, Orocué, Paz de Ariporo, Sacama, Tauramena y Yopal | 35% |
| Orinoquía | Meta | Acacías, Castilla la Nueva, El Dorado, La Macarena, Lejanías, Puerto Gaitán, Puerto Rico y San Carlos de Guaroa | 40% |
| Orinoquía | Vichada | La Primavera | 5% |
| Amazonía | Caquetá | Belén de los Andaquíes, Florencia y Solita | 50% |
| Amazonía | Putumayo | Orito, Puerto Leguizamó y Valle del Guamuez | 50% |

Fuente y Elaboración: MOE

Para el año 2017, la población de estos 183 municipios ascendió a 24'895.026 habitantes, el promedio es de 136.038 habitantes. Sin embargo, si excluimos de este cálculo las 3 ciudades más grandes (Bogotá, Medellín y Cali), el promedio se reduce drásticamente y llega a los 66.031.

- ◆ Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena son las ciudades con mayor población con: 8'080.743, 2'508.452, 2'420.114 y 1'024.882 habitantes, respectivamente.
- ◆ Se registran 3 municipios con una población entre 500.000 y 1.000.000 habitantes: Bucaramanga (Santander), Ibagué (Tolima) y Soledad (Atlántico).
- ◆ Hay 21 municipios con una población entre 100.000 y 500.000 habitantes: Apartadó (Antioquia), Armenia (Quindío), Cartago (Valle del Cauca), Ciénaga (Magdalena), Facatativá (Cundinamarca), Florencia (Ca-

quetá), Floridablanca (Santander), Girardot (Cundinamarca), Maicao (La Guajira), Manizales (Caldas), Montería (Córdoba), Neiva (Huila), Pereira (Risaralda), Pitalito (Huila), Riohacha (La Guajira), Rionegro (Antioquia), Turbo (Antioquia), Valledupar (Cesar), Yopal (Casanare) y Zipaquirá (Cundinamarca).

- ◆ Así mismo, otros 19 municipios tienen una población entre 50.000 y 100.000 habitantes: Acacías (Meta), Aguachica (Cesar), Barbosa (Antioquia), Cajicá (Cundinamarca), Candelaria (Valle del Cauca), Ciénaga de Oro (Córdoba), Copacabana (Antioquia), Florida (Valle del Cauca),

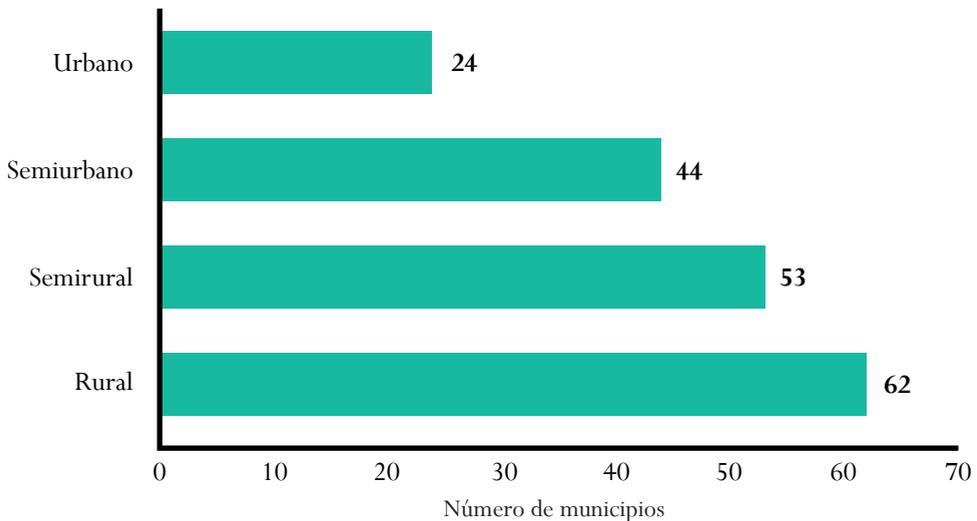
ca), Funza (Cundinamarca), Los Patios (Norte de Santander), Necoclí (Antioquia), Ocaña (Norte de Santander), Orito (Putumayo), Puerto Libertador (Córdoba), Riosucio (Caldas), Sabaneta (Antioquia), Tame (Arauca), Turbaco (Bolívar) y Valle del Guamuez (Putumayo).

- ◆ Los 136 municipios restantes (el 74% del total) tienen una población menor a 50 mil habitantes.

Ruralidad

Para el año 2017, el promedio del índice de ruralidad¹ en estos 183 municipios fue de 47.14%, casi la mitad

Gráfica 5. Clasificación de los 183 municipios estudiados por su índice de ruralidad



Fuente: Centro de Estudios de Desarrollo Económico -CEDE-. Elaboración: MOE

¹El Índice de Ruralidad (IR) hace referencia a aquella población del municipio que vive en condición de ruralidad. La zona rural es aquella en la cual la principal actividad económica es la agropecuaria. El IR debe interpretarse como un ranking, en el cual, valores cercanos a 0 señalan pocos habitantes viviendo en zonas rurales y valores cercanos a 100 indican lo contrario (Machado, 2011, pág 413)

de la población vive en condiciones de ruralidad (ver gráfico 5).

- ◆ Solamente el 13% de los municipios (22) tienen un índice de ruralidad inferior al 10%, entre estos se encuentran: Soledad, Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cartago, Cali, La Virginia, Armenia, Los Patios, Girardot, Santa Marta, Floridablanca, Cartagena, Ciénaga, Ibagué, Neiva, Funza, Manizales, Turbaco, Ocaña, Facatativá y Puerto Berrío.
- ◆ Los municipios que tienen un índice que ruralidad entre el 10% y el 20% son: Yopal, San Gil, Puerto Tejada, Florencia, Zipaquirá, Copacabana, Aguachica, La Apartada, Valledupar, Riohacha, Pereira, Acacías, Cisneros, Melgar, Polonuevo, Montenegro, Carolina, Bojacá y Guatapé. Los municipios que se encuentran entre el 20% y el 30% de población rural son: Sabaneta, Segovia, Montería, Chiriguaná, Florida, Paz de Ariporo, Sácama y Condoto. Así mismo, 39 municipios se encuentran entre el 30% y el 50% del índice de población rural. 75 municipios tienen un índice de ruralidad entre el 50% al 80%. Para finalizar, Acevedo, Peque, San Pelayo, Bajo Baudó, Policarpa, Sucre, El Tambo, Santa Helena Del Opón, San Lorenzo, Ricaurte, La Macarena, Cumbitara, Totoró, El Litoral del San Juan, Páez, Inzá, Ro-

berto Payán, Medio Atrato y Sotará tienen un índice de ruralidad superior al 80%.

Pobreza y privaciones socioeconómicas

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite identificar carencias en un hogar y tiene 5 posibles características: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten al colegio. **Si una de estas características se presenta en un hogar, puede ser considerado un hogar pobre.**

En promedio, el 41.40% de los hogares que conforman estos 183 municipios reportan al menos una necesidad básica insatisfecha.

Hay 38 municipios con un NBI entre el 40% y el 60%, otros 36 municipios tienen entre el 60% y el 96%. Por último, en los municipios de Cumbitara, Medio Atrato, Fortul, La Macarena, La Primavera, Puerto Rico y Tame, todos los hogares sufren al menos de una Necesidad Básica Insatisfecha. El 74% de los 183 municipios identificados tiene un índice NBI superior al 40%

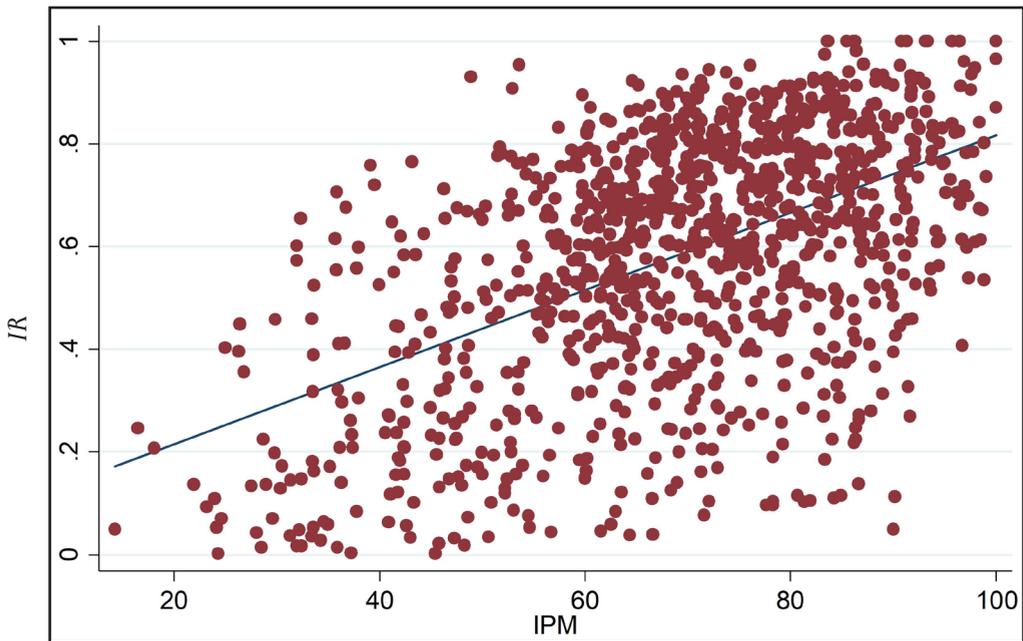
Si usamos otro indicador para medir la pobreza como es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)² encontramos que en

² Es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en varias dimensiones: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, trabajo, acceso y calidad en materia de salud y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Una persona se considera en condición de pobreza si tiene privación de 5 de las 15 variables que se miden (DNP et al, 2011)

promedio el 64.5% de los hogares ubicados en los 183 municipios, son categorizados como pobres. **Hay 46 municipios en los cuales entre el 70% y el 85% de los hogares presentan privaciones y 32 municipios en los cuales el IPM supera el 85% de los hogares. El caso más alarmante se presenta en Medio**

Atrato (Chocó) donde todos los hogares cuentan con privaciones básicas. Existe una relación entre el índice de ruralidad y el IPM, a medida que aumenta la ruralidad se incrementa la pobreza. El resultado muestra una correlación positiva fuerte de 0.6765 entre ambas variables.

Gráfica 6. *Correlación entre Índice de Pobreza Monetaria (IPM) y el Índice de Ruralidad (IR)*



Fuente: Centro de Estudios de Desarrollo Económico -CEDE-. Elaboración: MOE

Los municipios con mayor IPM e índice de ruralidad están ubicados mayoritariamente en el litoral pacífico y en zonas periféricas de los departamentos de Córdoba, Huila, Magdalena, Antioquia y Santander (ver tabla 20)

Tabla 20. Municipios estudiados con mayor Índice de Pobreza Monetaria (IPM)

| Departamento | Municipio | Índice de ruralidad ³ | IPM |
|--------------|-------------------------|----------------------------------|------|
| Chocó | Medio Atrato | 96,5 | 100 |
| Nariño | Roberto Payán | 94,8 | 97,9 |
| Chocó | El Litoral del San Juan | 91,3 | 96,5 |
| Cauca | Inzá | 92,1 | 89,3 |
| Cauca | Sotara | 97,5 | 83,3 |
| Cauca | Totoró | 92,2 | 88,3 |
| Chocó | Bajo Baudó | 83,9 | 95,7 |
| Córdoba | San Andrés Sotavento | 86,4 | 93,2 |
| Nariño | Magüi | 80,2 | 98,8 |
| Cauca | Paez | 91,4 | 86,3 |
| Magdalena | San Zenón | 81,7 | 93,7 |
| Nariño | Cumbitara | 88,4 | 85,2 |
| Antioquia | Peque | 83,5 | 89,4 |
| Nariño | San Lorenzo | 88,2 | 84,6 |
| Cauca | Sucre | 84,1 | 86,9 |
| Cauca | El Tambo | 87,5 | 83,3 |
| Nariño | Ricaurte | 86 | 84,3 |
| Santander | Santa Helena del Opón | 87,1 | 83,2 |
| Córdoba | San Pelayo | 82,4 | 86,9 |
| Huila | Acevedo | 82,7 | 85,9 |

Fuente: Centro de Estudios de Desarrollo Económico -CEDE-. Elaboración: MOE

³ El índice de ruralidad está de 0 a 100.

Capacidad estatal

Siguiendo los trabajos de López (2016) y Villegas et al (2013) se mostrarán tres dimensiones que dan cuenta de la fortaleza institucional de los 183 municipios:

- ◆ *Capacidad y eficiencia de la justicia*
- ◆ *Capacidad en la provisión de bienes y servicios*
- ◆ *Fortaleza tributaria*

El objetivo es revisar el grado de capacidad estatal que tienen los municipios identificados, se espera que sean municipios con buena capacidad tributaria, pero con desempeños bajos en materia de justicia y de provisión de bienes y servicios.

La lógica apunta a que este tipo de entidades tengan altos recursos propios para poder hacer contrataciones autónomas y beneficiar a los financiadores privados, y a la par cuenten con esquemas de justifica ineficientes y una mala calidad en la gestión de bienes y servicios.

Para medir la eficiencia de la justicia usaremos el Índice de Desempeño de la Justicia Local (IDJL) en el cual se combina y se ponderan dos variables: la presencia (40%) y la eficacia (60%) de los jueces que ejercen en cada municipio. Este indicador cuenta con una escala de 0 a 100, siendo 100 el puntaje más alto posible y 0 al más bajo. Este índice mide el desempeño de la justicia local, las barreras de acceso a la justicia, la oferta de justicia y la demanda de la justicia por municipio. Se clasifican los

municipios en 5 categorías: muy baja, baja, media, alta y muy alta (García et al, 2016, pág. 142).

El 52% de los municipios (95) tienen una justicia muy baja o baja. Los municipios clasificados con un índice muy bajo (22) son:

- ◆ **Antioquia:** Nechí
- ◆ **Arauca:** Arauquita
- ◆ **Bolívar:** Cantagallo
- ◆ **Cauca:** Sucre
- ◆ **Cesar:** Chiriguana
- ◆ **Chocó:** El Litoral del San Juan
- ◆ **Córdoba:** Cotorra, Puerto Libertador y San Andrés de Sotavento
- ◆ **Cundinamarca:** Apulo y Bojacá
- ◆ **La Guajira:** El Molino y Maicao
- ◆ **Meta:** La Macarena y Puerto Gaitán
- ◆ **Nariño:** Cumbitara, Magüí, Ricaurte y Roberto Payán
- ◆ **Norte de Santander:** Convención
- ◆ **Putumayo:** Orito y Valle del Guamuez

73 municipios tienen un índice de desarrollo de justicia bajo y 46 municipios tienen una calificación media. Los municipios de Guatavita, Medio Atrato, Peque, Sabaneta, Condoto, Villa de Leyva, Saldaña, La Virginia, Cisneros, Santuario, Bucaramanga, Ginebra, Toca, Amagá, Palestina, Fredonia, Floridablanca, Santana, Aguadas, Melgar y Manzanares tienen una calificación de justicia alta. Y, por último, los municipios de Riosucio, Juradó, Santa Helena del Opón, San Gil, Venecia, Villagómez, Entreríos, Nobsa, Bahía Solano, Supía, Pacho, Manizales, Barichara, y Oiba

están clasificados en la categoría de muy alta. En materia de provisión de bienes y servicios, el Índice de Desempeño Integral (IDI) del DNP para el año 2016, evaluó el desempeño de las entidades territoriales en: el cumplimiento de las metas de sus respectivos planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal que define la ley y la gestión administrativa. Entre más alto sea el puntaje de un municipio, mejor desempeño presenta.

Los municipios con un desempeño crítico, es decir, inferior a los 40 puntos son Guamal con 29, Magüí con 32.5 y San Andrés de Sotavento con 35.5. Así mismo, los municipios que hacen parte de la categoría baja tiene un puntaje entre 40 y 60: Leguízamo, Toca, Orito, Aguachica, Cotorra, Ciénaga de Oro, López, Juradó, Turbaco, Guaduas, Patía, Puerto Berrío, Líbano y Santana.

En la categoría media, están los municipios con puntajes entre 60 y 70: Durania, San Pelayo, Palestina, La Apartada, Arboletes, Chinácota, Unguía, Carolina, Santa Helena del Opón, Mutatá, El Molino, San Rafael, Barbosa, Sabana de Torres, ginebra, Río de Oro, Labateca, Abrego, Fredonia, La Virginia, Casabianca, Bojayá, Cali, Riohacha, San Carlos, Remedios, Barichara, Segovia y Hato Corozal.

Existen 83 municipios que hacen parte de la categoría satisfactorio y 54 municipios que cuentan con un desempeño sobresaliente al tener un puntaje superior a 80.

Los 183 municipios tienen un desempeño integral satisfactorio con un puntaje promedio de 73.9, mientras que la media del país es de 71.9. Esto indica que **los 183 municipios son entidades con buenos resultados en la gestión, pero con esquemas de contratación concentrados.**

Para medir la capacidad fiscal y tributaria usamos la variable del porcentaje de los ingresos tributarios como parte de los ingresos totales, ésta nos permite ver el grado de autonomía financiera que tienen los municipios, entre más alto el indicador, más autónomo será la entidad.

En 163 de los municipios menos del 40% de sus ingresos son provenientes de ingresos tributarios. Para los casos de Florida-blanca, Barbosa, La Vega, Cali, San Pedro, Paratebueno, San Gil, Rionegro, Bucaramanga, Nilo, Candelaria, Villa de Leyva, Copacabana, Guarne, Bogotá D.C., y Tabio, entre el 40% y el 60% de los ingresos totales provienen de ingresos tributarios.

Por último, Sabaneta, Nobsa, Funza y Cajicá tienen entre el 60% y el 80% de sus ingresos totales provenientes de ingresos tributarios, siendo esta su principal fuente de ingresos. En promedio, el 17.4% de los ingresos totales en los 183 municipios provienen de ingresos tributarios, mientras que esta cifra para todo el país es de 12.9% (ver tabla 21).

En la tabla 22 se encuentran los 20 municipios con el peor desempeño de justicia, con los menores puntajes en materia de desem-

peño integral y con menor proporción de ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales. El único municipio que aparece en los 20 puntajes más bajos de las 3 categorías es Magüí Payán (Nariño) con un IDJL muy bajo de 0.02, un IDI crítico de 32.5 y sus ingresos tributarios representan solo el 3.1%. Hay tres municipios

que se encuentran en el peor desempeño del IDJL y el IDI: San Andrés de Sotavento (Córdoba), Cotorra (Córdoba) y Orito (Putumayo). Son cinco los municipios que hacen parte de los 20 peores municipios con IDJL y una baja proporción de ingresos tributarios respecto de sus ingresos totales: Roberto Payán (Nariño), Sucre (Cauca)

Tabla 21. *Porcentaje de ingresos tributarios de los municipios estudiados*

| Porcentaje de ingresos propios sobre el total de ingresos del municipio | Municipios |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <40% | 163 |
| 40%-60% | 16 |
| 60%-80% | 4 |
| >80% | 0 |

Fuente: Centro de Estudios de Desarrollo Económico -CEDE-. Elaboración: MOE

ca), Cumbitara (Nariño), Maicao (La Guajira) y El Molino (La Guajira). Por último, tres municipios están entre los 20 peores categorizados en el IDI y tienen una baja proporción de ingresos tributarios respecto de sus ingresos totales: Juradó (Chocó), Guamal (Magdalena) y López (Cauca).

Criminalidad electoral

En Colombia el ciclo de corrupción comienza con las donaciones condicionadas, compra de votos y demás irregularidades; cuando estos candidatos logran ser electos retribuyen la financiación por parte de los privados mediante políticas públicas, nombramientos o contratos. Es de esperar que aquellos candidatos que llegan al poder usando este tipo de irregularidades tengan un gobierno con múltiples hechos de corrupción.

Tabla 22. Municipios con bajo Índice de Desempeño de Justicia Local (IDJL), Índice de Desempeño Integral (IDI) e ingresos propios frente al total de ingresos

| Departamento | Municipio | IDJL | IDI | % ingresos propios |
|--------------------|-------------------------|----------|---------------|--------------------|
| Antioquia | Nechí | Muy baja | Satisfactorio | 7,9% |
| Antioquia | Peque | Alta | Sobresaliente | 4,9% |
| Antioquia | Puerto Berrío | Baja | Baja | 7,9% |
| Arauca | Araucuita | Muy baja | Sobresaliente | 9,4% |
| Atlántico | Polonuevo | Media | Sobresaliente | 3,9% |
| Bolívar | Cantagallo | Muy baja | Satisfactorio | 12,4% |
| Bolívar | Turbaco | Baja | Baja | 29,3% |
| Boyacá | Santana | Alta | Baja | 10,6% |
| Boyacá | Toca | Alta | Baja | 7,7% |
| Caldas | Palestina | Alta | Medio | 24,9% |
| Cauca | El Tambo | Baja | Satisfactorio | 4,7% |
| Cauca | López | Baja | Baja | 4,4% |
| Cauca | Patía | Baja | Baja | 8,8% |
| Cauca | Sucre | Muy baja | Satisfactorio | 2,3% |
| Cesar | Aguachica | Baja | Baja | 20,4% |
| Cesar | Chiriguaná | Muy baja | Satisfactorio | 6,4% |
| Chocó | Condoto | Alta | Satisfactorio | 3,7% |
| Chocó | El Litoral del San Juan | Muy baja | Satisfactorio | 5,4% |
| Chocó | Juradó | Muy Alta | Baja | 69% |
| Córdoba | Ciénaga de Oro | Baja | Baja | 11,2% |
| Córdoba | Cotorra | Muy baja | Baja | 9,4% |
| Córdoba | Puerto Libertador | Muy baja | Satisfactorio | 7,4% |
| Córdoba | San Andrés de Sotavento | Muy baja | Crítico | 9% |
| Córdoba | San Pelayo | Baja | Medio | 7% |
| Cundinamarca | Bojacá | Muy baja | Satisfactorio | 24,5% |
| Cundinamarca | Guaduas | Baja | Baja | 24,2% |
| Huila | Acevedo | Media | Sobresaliente | 4,8% |
| La Guajira | El Molino | Muy baja | Medio | 4,8% |
| La Guajira | Maicao | Muy baja | Satisfactorio | 3,9% |
| Magdalena | Guamal | Baja | Crítico | 3,6% |
| Magdalena | San Zenón | Media | Satisfactorio | 2,6% |
| Meta | La Macarena | Muy baja | Satisfactorio | 7,7% |
| Nariño | Cumbitara | Muy baja | Satisfactorio | 2,5% |
| Nariño | Magüi Payán | Muy baja | Crítico | 3,1% |
| Nariño | Policarpa | Baja | Sobresaliente | 3,4% |
| Nariño | Ricaurte | Muy baja | Sobresaliente | 6,3% |
| Nariño | Roberto Payán | Muy baja | Satisfactorio | 0,06% |
| Nariño | San Lorenzo | Baja | Sobresaliente | 4,1% |
| Norte de Santander | Convención | Muy baja | Satisfactorio | 5% |
| Norte de Santander | Durania | Media | Medio | 16,1% |
| Norte de Santander | Labateca | - | Medio | 3,% |
| Putumayo | Orito | Muy baja | Baja | 12% |
| Putumayo | Puerto Leguizamó | Baja | Baja | 9,2% |
| Putumayo | Valle del Guamuez | Muy baja | Sobresaliente | 7% |
| Risaralda | Mistrató | Media | Sobresaliente | 4,2% |
| Tolima | Casabianca | Baja | Medio | 4,4% |
| Tolima | Líbano | Media | Baja | 18,8% |

Fuente: Dejusticia, Centro de Estudios de Desarrollo Económico -CEDE-. Elaboración: MOE

Es por eso que probablemente los municipios con una alta cantidad de denuncias sobre delitos electorales tienden a tener altos índices de corrupción.

Resulta importante analizar las denuncias relacionadas con delitos e irregularidades electorales ocurridas en los comicios electorales de 2015. Entre los delitos denunciados se encuentra la perturbación del certamen democrático, constreñimiento al sufragante, fraude al sufragante, corrupción al sufragante, voto fraudulento, favorecimiento al voto fraudulento, mora en la entrega de documentos relacionados con una elección, alteración de resultados electorales, ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas, y denegación de inscripción.

Para medir la criminalidad electoral utilizaremos los reportes ciudadanos realizados en la plataforma Pilas con el voto.

En solo 62 municipios de los 183, no se reportaron denuncias de delitos electorales en los años 2015, 2016 y 2017. Los 121 municipios con reporte de denuncia de delitos electorales se desagregan así: en 37 municipios se presentó una sola denuncia sobre delitos electorales; en 48 municipios se registraron 2 denuncias; en 11 municipios se reportaron 3.; en Cajicá, Convención, Floridablanca, San Gil, San Diego y Ginebra se registraron 4 denuncias; en Filandia, Oiba, Aguachica, Maicao, Soledad, Puerto Gaitán y San Carlos de Guaroa se

registraron 5 denuncias; en 18 municipios se presentaron de 6 a 9 denuncias de delitos electorales; en Manizales y Cisneros se presentaron 10 denuncias; en Acacias fueron 11; Valledupar registró 13; y Armenia y Yopal fueron 14.

Los casos preocupantes se presentaron en Ocaña, Vergara y Girardot, Pereira, Bucaramanga, Zipaquirá, Santa Marta, Ibagué, Cali, Medellín, Cartagena y Bogotá en donde se presentaron 16,17, 18, 20, 24, 25, 27, 39, 58, 77 y 133 denuncias respectivamente.

Legitimidad del candidato ganador⁴

Para mostrar la legitimidad del candidato ganador, se hace uso de una proxy, como el porcentaje de votos que obtuvo en los comicios de 2015. En esas elecciones, en promedio los alcaldes ganadores obtuvieron el 68.1% de los votos.

Los municipios ubicados en las regiones Andina, Orinoquía, Caribe y Pacífica están en el promedio esperado con el 43.5%, 44.4%, 45.39% y 47.6% de los votos, respectivamente. Por otro lado, la región Amazónica tiene un promedio de 35.5%, lo que puede indicar que en dichos municipios el alcalde ganador tiene menos legitimidad.

⁴ Los datos de legitimidad del candidato ganador y la participación electoral fueron facilitados por la Registraduría a la MOE en archivos planos de Resultados Mesa a Mesa de escrutinio elecciones locales 2015.

Los municipios en los cuales el alcalde ganó con un porcentaje bajo (menos del 30%) fueron: Facativá, Acacías, Florida, Paz de Ariporo, La Virginia, Manizales, Bucaramanga, Ocaña, Orito, Girardot, Ibagué, San Juan de Urabá, Magüí, Leguízamo, Tabio y Amagá. Existen 53 municipios en donde el ganador obtuvo entre el 30% y el 40% de los votos; 60 municipios con márgenes entre 40% y 50%; 42 municipios con indicadores entre el 50% y 60%.

Por último, los municipios en los cuales el alcalde ganó con más del 60% de los votos fueron: Santa Helena del Opón, Villagómez, El Dorado, Rionegro, Entreríos, Durania, Roberto Payán, Ituango, Casabianca, Totoró, El Tambo y Orocué.

Participación electoral

Para identificar si existen votaciones atípicas y con el fin de tener un panorama de la participación ciudadana, cruzamos los datos de riesgo electoral por participación electoral identificado por la MOE en 2015 con los 183 entes territoriales identificados. Existen 111 municipios que no tienen riesgo en el nivel de participación, 57 municipios tienen riesgo de tener bajos niveles de participación, mientras que tan solo 15 municipios tienen riesgo de tener una alta participación electoral.

Existen 10 municipios que se encuentran debajo del 50% de participación electoral, entre esos están: Ituango, Salgar, Cali, Lejanías, Remedios, Maicao, Leguízamo, Se-

govia, Puerto Berrío y Medellín (ver tabla 22). Se registran 47 municipios en los cuales se aglomera una participación electoral entre el 50% y 60%: Líbano, Bogotá D.C., Convención, Cartago, Amalfi, Cartagena, Fredonia, Chaparral, Los Patios, Patía, Valdivia, Magüí, Valle del Guamuez, Manzanares, Guamal, Copacabana, Palestina, Saravena, Mutatá, Apartadó, Pereira, Santuario, Florida, Solita, Manizales, Bucaramanga, Juradó, Ibagué, El Tambo, Belén de los Andaquies, Venecia, Bajo Baudó, Pacho, Amagá, Florencia, Tame, Montenegro, Santa Marta, Turbo, Valledupar, Riosucio, Pitalito, Tocaima, Unguía, Cisneros, La Virginia y Roberto Payán.

Continuando con esta línea, 83 municipios tuvieron una participación electoral en 2015 entre el 60% y 70%. Y 38 municipios tienen una participación electoral entre el 70% y 80%: Paz de Ariporo, Totoró, Paratebueno, Policarpa, Santana, Paz de Río, Tabio, La Apartada, San Diego, Padilla, Oiba, Acacías, Cantagallo, Casabianca, San Pelayo, San Carlos de Guaroa, Guatapé, Yopal, Río de Oro, Ciénaga de Oro, El Molino, Orocué, San Pablo, Santa Helena del Opón, Barichara, Toca, san Zenón, San Lorenzo, Útica, Tauramena, Guatavita, Andrés Sotavento, Sucre, Villa de Leyva, Sáccama, El Dorado, Cotorra y Belén. Los casos atípicos se presentan en Bojacá, Nobsa, Polonuevo, Castilla la Nueva y Chámeza, los cuales tuvieron una participación electoral de 80.8%, 80.8%, 81.2%, 85.6% y 93.3% respectivamente.

Tabla 23. Participación electoral en los municipios investigados en los comicios 2015

| Porcentaje participación electoral | Municipios |
|------------------------------------|------------|
| <50% | 10 |
| 50%-60% | 47 |
| 60%-70% | 83 |
| 70%-80% | 38 |
| >80% | 5 |

Fuente: RNEC. Elaboración: MOE

A modo de conclusión: ¿Qué tienen de diferente estos 183 municipios?

Teniendo en cuenta la información descrita anteriormente, se procedió con el ejercicio analítico de diferencia de medias con el fin de determinar si los promedios de las variables analizadas son estadísticamente significativos respecto al resto del país. Lo anterior, con el fin de identificar un patrón que permita caracterizar los 183 municipios en los cuales hubo financiadores privados que ganaron contratos públicos.

Se seleccionaron 9 variables agrupadas en cinco categorías: i) tamaño y ruralidad municipal; ii) criminalidad electoral; iii) comportamiento electoral; iv) desempeño de la justicia; y v) riqueza territorial. En la tabla 24 se encuentra la comparación de los promedios de las variables seleccionadas, se muestra para cada una de ellas, el valor promedio de los 183 municipios y el valor del resto de municipios a nivel nacional.

Tabla 24. Análisis conglomerado 183 municipios investigados frente al resto del país

| Categorías | VARIABLES | 183 Municipios | Resto del país | Diferencia | Significancia |
|--------------------------|--------------------------------------------------|----------------|----------------|------------|---------------|
| Tamaño y ruralidad | Población total | 122.285 | 23.823 | 98.462 | *** |
| | Índice de población rural | 49,2% | 59,7% | -0,1 | *** |
| | Coefficiente de GINI | 46,2% | 45,2% | 0,01 | *** |
| Criminalidad electoral | Delitos electorales | 5,8 | 2,9 | 2,8 | *** |
| Comportamiento electoral | Porcentaje de votos con el cual ganó la alcaldía | 44,3% | 47,1% | -0,03 | ** |
| | Participación electoral alcaldía | 64,3% | 68,9% | -0,05 | *** |
| Justicia | Índice de Desempeño de Justicia Local | 6,4 | 7,3 | -0,9 | |
| Riqueza | PIB per cápita | 7.433.199 | 7.110.254 | 322.945 | * |
| | Autonomía fiscal | 36,1% | 27,1% | 0,09 | *** |

Fuente: Dejusticia, DNP, CEDE. Elaboración: MOE.

En promedio, los 183 municipios concentran su mayoría de población en las cabeceras o cascos urbanos, por lo cual tienen un índice de ruralidad menor comparado con el resto del país. Por otra parte, son municipios con una brecha de desigualdad mayor respecto al resto de municipios del país, teniendo en cuenta el coeficiente de GINI.

Hay que señalar que en estos 183 municipios se presentan mayor cantidad de delitos electorales y los alcaldes electos ganan con menor porcentaje de votos comparado con el promedio nacional, también son áreas que presentan baja participación electoral.

Así mismo, estos territorios tienen un PIB total significativamente mayor que los demás municipios, su dependencia de transferencias de la nación, tanto de recursos del Sistema General de Regalías y Sistema General de Participación es menor, es decir, tienen mayor capacidad de generar recursos propios.

En resumen, los 183 municipios:

- ◆ *Son municipios más poblados y menos rurales.*
- ◆ *Son más ricos, pero más desiguales.*
- ◆ *Tienen una justicia débil y presentan un número mayor de denuncias sobre delitos electorales.*
- ◆ *Tienen una menor tasa de participación electoral y los alcaldes ganan con un menor porcentaje de votos.*

5.2 Donar a una campaña a gobernanación y recibir contratos de la gobernanación o sus entidades adscritas

Los datos expuestos anteriormente respecto a las donaciones recibidas y la contratación adjudicada, por las alcaldías municipales agrupan el grueso de los datos encontrados en la presente investigación. No obstante, se identificó que 18 de las 32 gobernaciones del país (56%) otorgaron al menos un contrato a aquellas personas que ayudaron a financiar sus campañas electorales.

En estas 18 gobernaciones:

- ◆ Las campañas políticas de estas gobernaciones recibieron un total de 63 donaciones, realizadas por 62 personas naturales o jurídicas, por un monto total de \$840 millones de pesos.
- ◆ Estas 62 personas recibieron 239 contratos públicos por un valor de \$18.3 mil millones de pesos, de los cuales 188 contratos (78.6%) fueron adjudicados por medio de contratación directa.
- ◆ Este porcentaje es sumamente alto, ya que, en comparación con toda la contratación analizada en el presente capítulo, en términos generales, solo el 22.7% de la contratación concretada por los entes territoriales estudiados, fue asignada por contratación directa.

Los departamentos del Valle del Cauca (47), Vichada (36), Cauca (34) y Meta (22) fueron los que más contratos de selección directa realizaron, alcanzando el 73.9% del total, el 26% restante se distribuyó entre 12 departamentos. Tal y como se proyecta en la tabla 25, el departamento en donde hubo mayor retorno entre la donación y el contrato fue Valle del Cauca, seguido de Vichada, Quindío y Cesar, en estos cinco departamentos el retorno es de más de 6.000%.

Tabla 25. Número de donaciones, donantes, valor de donaciones, contratos, valor de contratos y retorno por gobernación

| Departamento | Donaciones | Donantes | Valor donación <i>(En millones de pesos)</i> | Contratos | Valor contrato <i>(En millones de pesos)</i> | Retorno |
|--------------------------|------------|----------|-------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|---------|
| Valle | 11 | 11 | \$ 26 | 47 | \$ 3.429 | 12914% |
| Vichada | 10 | 10 | \$ 4 | 47 | \$ 502 | 11054% |
| Quindío | 2 | 2 | \$ 4 | 7 | \$ 375 | 9166% |
| Cesar | 2 | 2 | \$ 124 | 2 | \$ 7.713 | 6221% |
| Meta | 7 | 6 | \$ 40 | 34 | \$ 1.244 | 3092% |
| Tolima | 1 | 1 | \$ 10 | 5 | \$ 233 | 2332% |
| San Andrés y Providencia | 1 | 1 | \$ 20 | 1 | \$ 361 | 1809% |
| Nariño | 2 | 2 | \$ 29 | 14 | \$ 332 | 1146% |
| Risaralda | 2 | 2 | \$ 16 | 3 | \$ 183 | 1146% |
| Antioquia | 2 | 2 | \$ 25 | 4 | \$ 268 | 1074% |
| Boyacá | 1 | 1 | \$ 5 | 5 | \$ 157 | 1053% |
| Magdalena | 5 | 5 | \$ 100 | 7 | \$ 950 | 943% |
| Norte de Santander | 4 | 4 | \$ 139 | 14 | \$ 1.279 | 918% |
| Putumayo | 1 | 1 | \$ 3 | 3 | \$ 30 | 837% |
| Cauca | 8 | 8 | \$ 148 | 34 | \$ 833 | 562% |
| Bolívar | 2 | 2 | \$ 63 | 7 | \$ 319 | 502% |
| Caldas | 1 | 1 | \$ 25 | 3 | \$ 96 | 386% |
| Santander | 1 | 1 | \$ 45 | 2 | \$ 21 | 48% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE.



6 La red expandida de financiadores privados que reciben contratos públicos

Dentro del círculo de contratistas y financiadores de campaña, es posible encontrar varias dinámicas que dan cuenta de una expansión del fenómeno mencionado en los apartados anteriores.

El primero de ellos, es la posibilidad de financiadores que donen a campañas municipales pero reciban contratos en otros municipios del mismo departamento.

El segundo de ellos, hace referencia a financiadores privados que donan a campañas departamentales, pero reciben contratos en municipios al interior del departamento donatario.

Pueden existir muchos más escenarios: donantes que contratan en municipios de diferentes departamentos; donantes que reciben contratos para ejecutar en un mismo municipio, pero la entidad contratante hace parte del gobierno nacional; donantes que en aras de donar y recibir contratos sin llamar la atención, realizan la donación a través de la figura de una persona (natural o jurídica) diferente a aquella que celebrará el contrato público con la respectiva entidad territorial, pero corresponde a los mismos titulares. Los análisis que se desprenden de este tipo de dinámicas pueden ser muy extensos, la MOE decidió hacer solamente el concerniente a los dos escenarios anteriormente mencionados, otras investigaciones posteriores de la Misión darán cuenta de los fenómenos no explicados en esta publicación.

6.1 Donar en un municipio y recibir contratos en otro municipio del mismo departamento

Este universo hace alusión a aquellos registros donde una persona natural o jurídica realizó una donación a una campaña a la alcaldía y, posteriormente, se benefició de al menos un contrato pero no del mismo municipio en el cual realizó el aporte, sino por parte de otra administración municipal que hace parte del mismo departamento, o en su defecto, por la administración departamental.

Dos ejemplos para clarificar este universo de análisis:

- ◆ Una persona realizó una donación por un monto de \$9.4 millones de pesos a la campaña a la alcaldía de Puerto Gaitán (Meta). Posteriormente cuando todos los mandatarios locales asumieron sus cargos en el año 2016, la alcaldía de Villavicencio (Meta) realizó entre los años 2016, 2017 y 2018, un total de 18 contratos por un valor de \$128 millones de pesos con la misma persona que hizo el aporte económico en Puerto Gaitán.

Este tipo de registros encontrados, representan 1.651 contratos públicos por valor de \$78 mil millones de pesos.

- ◆ En el periodo electoral del año 2015, una persona hizo una donación a la alcaldía del municipio de Lloró (Chocó) por un valor de \$8.6 millones de pesos. En el año 2017,

esta misma persona obtuvo un contrato por \$264 millones de pesos de parte de la Gobernación del Chocó.

Este tipo de registros encontrados representan 227 contratos públicos por un monto de \$23.3 mil millones de pesos.

A diferencia del primer grupo de datos analizados en los capítulos anteriores, donde es posible encontrar una relación directa entre financiadores-mandatarios, con este segundo universo de datos la relación existente no es directa, es indirecta “municipio-departamento”.

Este tipo de fenómeno puede explicarse en la medida que tanto las administraciones locales como los financiadores de campañas, en su interés de no verse inhabilitados por las reglas de contratación pública, ni tampoco relacionados en términos de contratos públicos, buscan evadir esta normatividad incidiendo en la contratación de otros municipios para “pagar favores políticos” concebidos en época electoral. Esta incidencia puede darse por medio de favores personales, acuerdos administrativos, o distintos arreglos que puedan hacerse entre las administraciones municipales. En estos casos se crea una red de contratación pública municipal.

Los resultados de este análisis arrojan:

- ◆ 292 personas naturales o jurídicas realizaron 349 donaciones a campañas políticas, por un monto total de

\$3.7 mil millones de pesos en 184 municipios del país.

- ◆ En comparación con el primer universo de datos analizados, se encuentra una reducción de 193 donantes, al igual que una disminución de las donaciones en un 35%.

Estos números nos arrojan conclusiones importantes: una persona natural o jurídica realizó en promedio, donaciones electorales

por \$12.7 millones de pesos, en ocasiones, en más de un municipio. Tras haber hecho estos aportes, recibió en promedio 6.4 contratos públicos por parte de administraciones locales diferentes a las que destinó su donación, pero que se encontraban en el mismo departamento, por un valor medio de \$348 millones de pesos, un valor 27 veces mayor que al de la donación hecha (ver tabla 26).

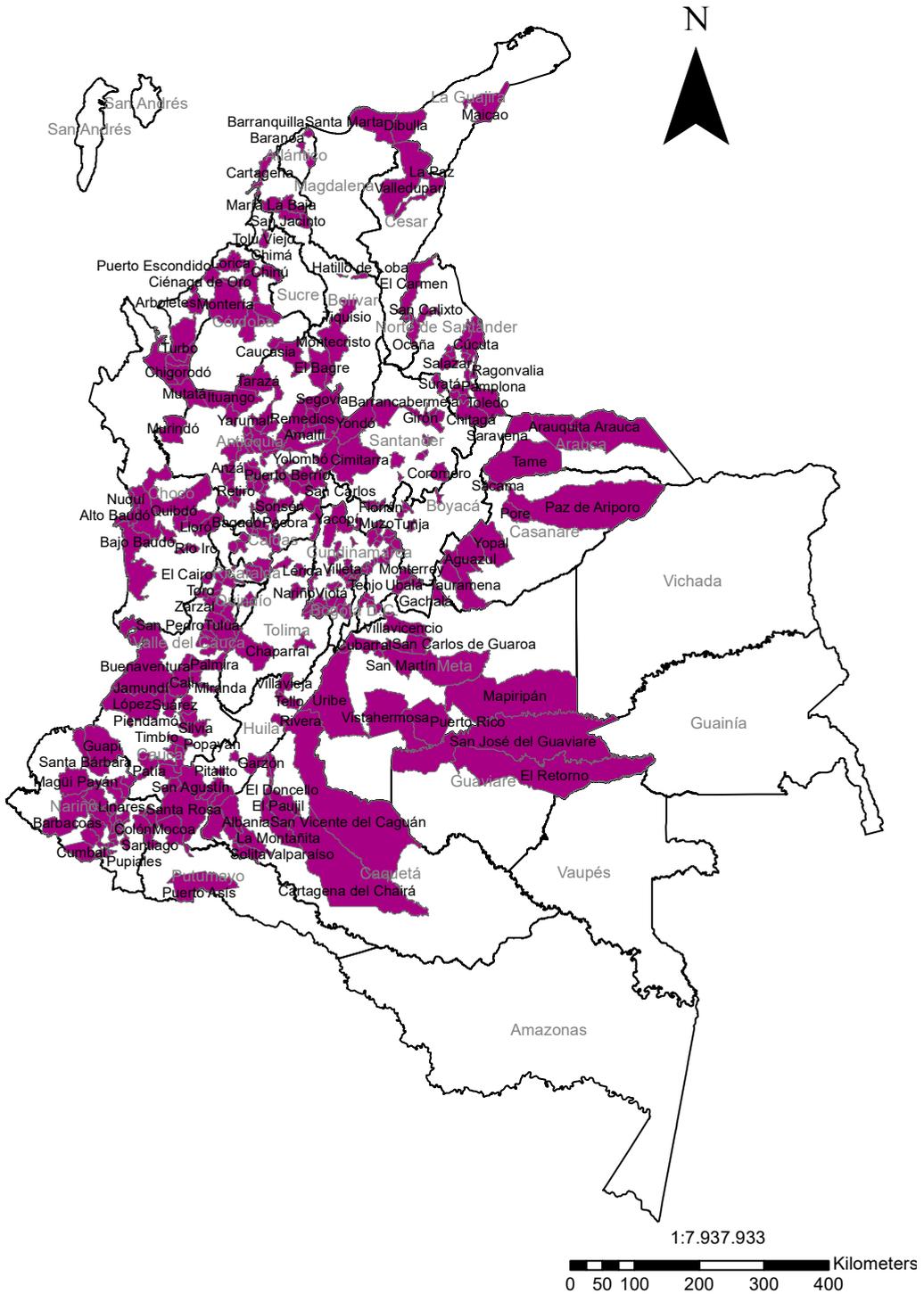
Tabla 26. Datos generales relación “municipio-departamento”

| Donantes | Donaciones | Valor donación <small>(En millones de pesos)</small> | Contratos | Valor contratos <small>(En millones de pesos)</small> | Retorno |
|----------|------------|---------------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------------|---------|
| 292 | 349 | \$ 3.713 | \$1878 | \$101.032 | 2720% |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE.

Las 349 donaciones realizadas en los 184 municipios (ver mapa 4) de 27 departamentos del país, tuvieron una retribución en cuantía de \$101 mil millones de pesos, divididos en 1.878 contratos, los cuales fueron adjudicados en 327 municipios del país en los mismos 27 departamentos.

Mapa 4. Municipios de la relación “municipio - departamento”



Fuente: SECOP. Elaboración: MOE.

Los departamentos que más concentran municipios por este tipo de hechos son: Antioquia (61), Cundinamarca (49), Nariño (33), Valle del Cauca (22), Norte de Santander (18) y Cauca (16), estos 5 departamentos concentran el 55% de los entes territoriales identificados en este grupo (ver tabla 27).

Tabla 27. Número de municipios relación “municipio-departamento” por departamento

| Departamento | Número de municipios identificados | Porcentaje |
|--------------------|------------------------------------|------------|
| Antioquia | 61 | 18,6% |
| Cundinamarca | 49 | 14,9% |
| Nariño | 33 | 10% |
| Valle del Cauca | 22 | 6,7% |
| Norte de Santander | 18 | 5,5% |
| Cauca | 16 | 4,8% |
| Santander | 15 | 4,5% |
| Meta | 11 | 3,3% |
| Caquetá | 10 | 3% |
| Córdoba | 10 | 3% |
| Huila | 10 | 3% |
| Caldas | 9 | 2,7% |
| Chocó | 9 | 2,7% |
| Bolívar | 8 | 2,4% |
| Casanare | 7 | 2,1% |
| Boyacá | 6 | 1,8% |
| Tolima | 6 | 1,8% |
| Risaralda | 5 | 1,5% |
| Arauca | 4 | 1,2% |
| Putumayo | 4 | 1,2% |
| Atlántico | 3 | 0,9% |
| Cesar | 3 | 0,9% |
| Guaviare | 2 | 0,6% |
| La Guajira | 2 | 0,6% |
| Quindío | 2 | 0,6% |
| Magdalena | 1 | 0,3% |
| Sucre | 1 | 0,3% |

Por lo anterior, hacemos alusión a la existencia de una red expandida en la cual las donaciones se concentran en determinados municipios, pero los contratos adjudicados se realizan en una mayor cantidad de entes territoriales.

Haciendo un análisis comparativo con los resultados de los capítulos anteriores (ver tabla 28), se ve una diferencia importante en los valores totales de donaciones y contratación pública. La red expandida si bien representa una cantidad importante de contratos, no llega al monto adjudicado en el primer grupo. El valor de los contratos

en los municipios que reciben donaciones y otorgan contratos a los mismos financiadores es de \$68 mil millones de pesos.

Ahora bien, la suma entre estos dos grupos (ver tabla 28), empieza a mostrar la magnitud del fenómeno de donaciones- elecciones-contratos que existe en Colombia desde hace varios años. Entre los dos grupos suman:

*\$8.1 mil millones de pesos en donaciones
\$270 mil millones de pesos en contratos*

Tabla 28. Información general donación municipal y contratación en municipio aledaño

| Grupo | Valor donación <small>(En millones de pesos)</small> | Donaciones | Valor contrato <small>(En millones de pesos)</small> | Contratos |
|-----------------------|---------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------|-----------|
| Municipio - municipio | \$4.397 | 534 | \$169.466 | 2410 |
| Red expandida | \$3.713 | 349 | \$101.032 | 1878 |
| Diferencia | \$683 | 185 | \$68.434 | 532 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE.

6.2 Donar a una gobernación y recibir contratos en un municipio del mismo departamento

El segundo grupo de la red expandida hace referencia a aquellas personas naturales o

jurídicas que hicieron una donación económica a campañas políticas a la gobernación y, posteriormente, recibieron contratos por parte de un municipio habiendo en este caso una relación “departamento-municipio”.

Tabla 29. Número de donaciones, donantes, valor de donaciones, contratos, valor de contratos y retorno en relación “departamento-municipio”

| Departamento | Donaciones | Donantes | Valor donación (En millones de pesos) | Contratos | Valor contratos (En millones de pesos) | Retorno |
|--------------------------|------------|----------|------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------|---------|
| Nariño | 3 | 30 | \$ 32 | 185 | \$ 15.614 | 487,3 |
| Valle Del Cauca | 7 | 2 | \$ 36 | 29 | \$ 4.026 | 110,4 |
| Risaralda | 6 | 10 | \$ 76 | 75 | \$ 6.172 | 81,2 |
| Atlántico | 1 | 2 | \$ 2 | 8 | \$ 132 | 66,4 |
| Vichada | 3 | 1 | \$ 0,7 | 4 | \$ 24 | 32,9 |
| Norte de Santander | 4 | 16 | \$ 137 | 41 | \$ 3.731 | 27,2 |
| Meta | 7 | 5 | \$ 43 | 26 | \$ 888 | 20,5 |
| Magdalena | 1 | 7 | \$ 15 | 14 | \$ 201 | 13,4 |
| Boyacá | 2 | 5 | \$ 50 | 14 | \$ 393 | 7,9 |
| Cauca | 8 | 7 | \$ 172 | 40 | \$ 1.152 | 6,7 |
| San Andrés y Providencia | 1 | 1 | \$ 20 | 1 | \$ 130 | 6,5 |
| Casanare | 1 | 1 | \$ 67 | 7 | \$ 422 | 6,2 |
| Quindío | 1 | 1 | \$ 70 | 2 | \$ 270 | 3,9 |
| Antioquia | 3 | 1 | \$ 45 | 7 | \$ 172 | 3,8 |
| Bolívar | 1 | 1 | \$ 33 | 1 | \$ 35 | 1,1 |
| Santander | 1 | 1 | \$ 45 | 3 | \$ 32 | 0,7 |
| La Guajira | 2 | 2 | \$ 55 | 3 | \$ 39 | 0,7 |
| Chocó | 1 | 1 | \$ 99 | 4 | \$ 61 | 0,6 |
| Sucre | 1 | 1 | \$ 40 | 1 | \$ 4 | 0,1 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE.

En este sentido se encontró que:

- ◆ 55 personas naturales o jurídicas, realizaron un total de 60 donaciones a candidatos a las gobernaciones departamentales, por un valor total de \$1.07 mil millones de pesos (*ver tabla 28*).
- ◆ Posteriormente entre 2016 y 2018, recibieron 477 contratos por un monto de \$33.5 mil millones de pesos, en 104 municipios del país.

El departamento de Nariño agrupa la mayoría de los datos del presente capítulo: el 28.8% de los municipios encontrados hacen parte de esta entidad territorial. Teniendo en cuenta que Nariño cuenta con 64 municipios en total, el 46.8% de los

municipios de todo el departamento adjudicaron contratos públicos a personas que financiaron al gobernador elegido. Adicionalmente, cuenta con el 38.8% de todos los contratos que se adjudicaron en este capítulo (185), agrupando así el 46.6% del valor total de los contratos (\$15.6 mil millones de pesos), superando por cerca de \$10 mil millones de pesos a Risaralda, el segundo departamento que agrupa más dinero entregado en contratos públicos.

Es importante señalar que este grupo de análisis es el que presenta una menor presencia tanto de departamentos como de municipios, en comparación con los dos grupos que ya han sido señalados.

No obstante, en contraposición de lo anterior, es el grupo que tiene la mayor proporción de campañas políticas inmersas en la relación entre la donación a campañas políticas y una posterior contratación pública. En este sentido, el 62.5% de las gobernaciones elegidas en el año 2015 y que comenzaron su periodo de mandato en enero de 2016, hacen parte del presente capítulo, un porcentaje muy superior a los encontrados en los otros dos grupos, considerando que en el Grupo 1 el porcentaje hallado fue del 17.8% de los municipios del país, mientras que en el Grupo 2 fue del 16.6%.



7 La magnitud de toda la red

Si sumamos los tres fenómenos analizados en la presente investigación, tenemos como resultado que en total se registran 529 municipios pertenecientes a 29 departamentos, en los cuales hubo al menos un caso de financiadores privados beneficiados con contratos públicos. Estos 529 municipios representan el 47% de todos los municipios del país (*ver mapa 5*).

En estas entidades territoriales hubo un total de 718 de donantes, de los cuales 114 donaron en dos de los tres grupos estudiados. Del total de donantes, hay 647 personas naturales que hicieron los aportes a nombre propio (90.1%) y 71 personas jurídicas que donaron a nombre de una empresa, grupo o sociedad (9.9%). A su vez, estas 718 personas realizaron un total de 943 donaciones, un promedio general de 1.3 donaciones por persona y un promedio por donación de \$9.7 millones de pesos.

Estos últimos datos encontrados nos permiten señalar que:

- ◆ Las 718 personas donaron en las elecciones de 2015 \$9.1 mil millones de pesos.
- ◆ Recibieron de las entidades territoriales 4.765 contratos por valor de \$304.005 mil millones de pesos.
- ◆ El valor total contratado representa 33 veces el monto de las donaciones.

Tabla 30. Datos generales tres grupos de análisis de la investigación

| Grupo | Valor donación <i>(En millones de pesos)</i> | Donaciones | Valor contrato <i>(En millones de pesos)</i> | Contratos |
|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------|-----------|
| Red directa: municipio-municipio gobernación - gobernación | \$4.397 | 534 | \$169.466 | 2410 |
| Red expandida: municipio - departamento | \$3.713 | 349 | \$101.032 | 1878 |
| Red expandida: departamento - municipio | \$1.070 | 60 | \$33.507 | 477 |
| Total | \$9.180 | 943 | \$304.005 | 4765 |

Fuente: SECOP. Elaboración: MOE



Recomendaciones

La MOE recomienda unas medidas de política pública, orientadas a mitigar y a atender los riesgos derivados de la relación perversa entre financiadores privados y campañas electorales.

Parte de estas recomendaciones proceden de otras investigaciones que abordaron algunas de las temáticas aquí descritas y que por su relevancia queremos resaltarlas e insistir en ellas⁵. Las restantes, provienen de las lecciones aprendidas por la MOE, a lo largo de estos años de veeduría a los procesos políticos y electorales.

Recomendaciones en materia de contratación pública:

- ◆ **Calidad en el reporte de la información.** En el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) persisten problemas serios de calidad de los datos ingresados, situación que impide realizar una veeduría constante, rápida y fiable. Es urgente entonces, que las entidades encargadas de cargar la información al sistema lo realicen de tal forma, que los datos reflejen la realidad de la contratación.

La Procuraduría General de Nación debe hacer auditorías constantes al proceso de cargue de la información. Hacer muestreos territoriales ayudaría muchísimo a mejorar la calidad de la información. Debería considerarse una falta disciplinaria, incurrir en errores en este sistema.

⁵ El índice de ruralidad está de 0 a 100.

- ◆ **Sistema único.** Es necesario que las entidades estatales y en particular que los organismos de control, honren lo establecido en el literal (b) del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, y se abstengan de crear sistemas de información paralelos, considerando que conforme a ley el SECOP “servirá de punto único de ingreso de información y de generación de reportes para las entidades estatales y la ciudadanía”. Esto es fundamental para honrar la obligación de transparencia y acceso a la información de forma clara, fácil y directa.
- ◆ **Aclarar en concepto de servicios profesionales.** Es urgente definir claramente el concepto de contratos de servicios profesionales con el fin de evitar que por esta vía, se anule la inhabilidad existente, referida a la imposibilidad de contratar a financiadores de campaña, si estos realizaron aportes por encima del tope del 2%.

Como se vio en ese texto, en varios casos, los financiadores que aportaron dineros por encima del 2% del tope, contrataron con la misma entidad, muchos de ellos lo pudieron hacer porque se cobijaron bajo el concepto de servicios profesionales.

Como el concepto es amplio resulta fácil cobijarse en él y anular la inhabilidad.
- ◆ **Verificar si el contratista fue donante.** Para cada proceso contractual debe ser obligatorio que la entidad contratante revise y confirme, si las personas que compiten por un contrato, o a las que se les va a adjudicar uno, fueron financiadores de una campaña electoral. Para tal fin, resulta conveniente que todas las entidades territoriales consulten la información consignada en el aplicativo de Cuentas Claras.
- ◆ **Mejorar los sistemas de control.** Las oficinas de control interno, las Contraloría y la Procuraduría deben hacer un esfuerzo para mejorar las habilidades y competencias de sus funcionarios. Garantizar que usen el SECOP en las investigaciones y revisar con detalle si los procesos de contratación cumplieron con los principios de eficiencia, eficacia y economía del proceso, así como la igualdad en el trato a los proponentes.
- ◆ **Ley de garantías.** Es importante seguir estudiando la influencia del ciclo electoral y sus resultados en el sistema de compra pública. Revisar el flujo de recursos desde el nivel nacional y departamental a los municipios y la contratación directa, antes del inicio de la prohibición establecida en la Ley de Garantías Electorales.
- ◆ **Mapa de contratistas.** Avanzar en la realización de un mapa (constante y en tiempo real) sobre la contratación del Estado del nivel nacio-

nal, departamental y municipal, para contrastarlo con la información del aplicativo de Cuentas Claras. De esta manera, sería posible identificar si las personas naturales y jurídicas que hacen aportes a campañas electorales, participan en licitaciones y celebran contratos con las entidades estatales.

Este mapa puede servir de sustento a investigaciones judiciales sobre delitos que afectan la participación democrática y la administración pública.

Recomendaciones financiación de campañas electorales

- ◆ **Confianza en la información.** No se tiene información confiable y completa sobre los ingresos y los gastos reales de las campañas. Si bien este problema es generalizado, es más grave en el caso de las campañas diferentes a las presidenciales, pues, como ya se explicó, en ellas el peso de la financiación privada es mayor, y por lo tanto, también es mayor el abanico de fuentes de financiación, riesgos de captura y conflictos de interés. El dinero en la política tiene que ser monitoreado y controlado.
- ◆ **Limitar los dineros privados en las campañas.** Es recomendable aumentar las restricciones a los grandes aportes y aportantes, se propone, al igual que pasa en las elecciones presidenciales, que las personas jurídicas no puedan financiar ninguna

campaña electoral. El Estado debería asumir un rol más activo y financiar con más recursos los comicios y las campañas electorales.

Las campañas políticas deberían propender por ser totalmente o en su mayoría, financiadas por dineros públicos. Con esto, se busca eliminar la financiación política privada que puede ir muy de la mano con intereses particulares y arreglos políticos de antemano, que sólo buscarían socavar el erario y perjudicar la administración pública.

- ◆ **Capacidad económica de los aportantes.** Determinar la capacidad económica de los candidatos y familiares aportantes mediante la captura de información financiera, patrimonial y de actividades comerciales, que puedan aportar la DIAN, Superintendencia de Notariado y Registro, establecimientos bancarios y Cámaras de Comercio.
- ◆ **Determinar el costo real de las campañas.** Este costo se puede establecer a partir de los estudios técnicos del DANE y del Ministerio de Hacienda, así como de un monitoreo en terreno para observar los gastos durante una jornada electoral.

Para ello, se podrá realizar contrastes entre los gastos reportados en Cuentas Claras y los valores que establecen los proveedores de bienes y servicios en temas relacionados con la publici-

dad, los costos de sedes de campaña, las reuniones, los eventos públicos, entre otros, tomando muestras de municipios comparables por censo poblacional, electoral, regiones y demás características similares.

- ◆ **Inequidad en la contienda electoral.** La inequidad y los riesgos de que a través de la financiación de privados, intereses legales o ilegales coopten las campañas, genera la urgencia de la revisión de la normatividad que reglamenta el financiamiento de campañas. Es imperativo, promover ajustes normativos que permitan limitar los aportes a las campañas que se origina en los recursos de los candidatos y/o de sus familiares.

Recomendaciones en asuntos públicos y transparencia

- ◆ **Debe existir una articulación entre las entidades del gobierno nacional.** El Consejo Nacional Electoral, Colombia Compra Eficiente y la Fiscalía General de la Nación, deben articular sus competencias en esta materia, para que se posible realizar un trabajo conjunto de revisión de bases de datos y hacer seguimiento a la financiación de campañas políticas y la adjudicación de contratos públicos, en cumplimiento de la normatividad establecida.

- ◆ **Conocer la procedencia de los recursos de los donantes.** Todas las personas que aporten a campañas deberán estar dispuestas a entregar toda su información financiera del año anterior a la donación. La Superintendencia de Sociedades y la DIAN son los socios naturales de este proceso.

- ◆ **Metodologías de investigación criminal.** Es necesario que la Fiscalía General de la Nación avance en la construcción de metodologías de investigación criminal, que permitan construir patrones de comportamiento para determinar cómo la administración pública puede ser utilizada a favor de las campañas electorales.

- ◆ **Sanción efectiva.** Es necesario que se mejore el proceso de la aplicación oportuna y efectiva de las sanciones por la financiación irregular de las campañas o por el incumplimiento con la rendición de cuentas. La baja probabilidad de una sanción es uno de los principales incentivos para violar estas disposiciones, lo que a su vez abre oportunidades para la captura del Estado por parte de intereses particulares.

- ◆ **Capacitar a los servidores públicos.** Es necesario mejorar las competencias de los servidores públicos a la hora de utilizar los sistemas digitales de contratación y administración de datos, con el fin de

garantizar que la información proporcionada por las administraciones públicas sea correcta y verificable.

- ◆ **Publicidad y transparencia de los recursos de los partidos políticos.** La información financiera de los partidos políticos debe ser pública. Tener a disposición de la ciudadanía la información de las personas que aportan a los partidos, el destino de los recursos y los candidatos que financian.

- ◆ **El dinero es un componente necesario de los procesos democráticos. sin embargo, en ausencia de una adecuada y efectiva regulación, el dinero en la creación de políticas puede también socavar la democracia misma.** Por eso es urgente la expedición de la reglamentación del cabildeo que desde hace 15 años se ha intentado tramitar en el Congreso, sin éxito.



Bibliografía

- ◆ Ansolabehere, S., De Figueiredo, J. M., & Snyder Jr, J. M. (2003). Why is there so little money in US politics?. *Journal of Economic perspectives*, 17(1), 105-130.
- ◆ Arvate, P., Barbosa, K., & Fuzitani, E. (2016). Party Expertise, Campaign Donation and Government Contracts: Evidence from an Electoral Quasi-Experiment. Unpublished working paper.
- ◆ Barómetro de las Américas. (2016). Colombia 2016 Muestra Nacional. Septiembre 2016, de Observatorio de la democracia Sitio web: <https://obsdemocracia.org/barometro-de-las-americas/>
- ◆ Boas, T. C., Hidalgo, F. D., & Richardson, N. P. (2014). The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. *The Journal of Politics*, 76(2), 415-429.
- ◆ Consejo Privado de Competitividad. (2017). Informe nacional de competitividad 2017-2018.
- ◆ Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, DANE & CE-DE-IGAC. (2016). Índice de Desempeño de la Justicia Local.
- ◆ Corte Constitucional. (11 de noviembre de 2005). Sentencia C-1153. (Marco Gerardo Monroy Cabra).
- ◆ DANE. (2017). Encuesta de cultura política (ECP). recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/comunicados-y-boletines/estadisticas-sociales/cultura-politica>
- ◆ Datos CEDE. (2014). Panel municipal CEDE. Recuperado de: <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/263/panel-municipal-del-cede/>
- ◆ DNP. (2016). Resultados de Desempeño Integral de los departamentos y municipios de la vigencia 2016. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- ◆ DNP, DDS & SPSCV (2011). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014.

- ◆ Fergusson, L., P. Querubin, N. A. Ruiz, and J. F. Vargas (2017, February). The Real Winner's Curse. (ID 2912915).
- ◆ García, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. R. & Duarte, N. (2016). Los territorios de la paz: la construcción del estado local en Colombia. De Dejusticia.
- ◆ Grossman, G., & Helpman, E. (1994). Protection for sale. *American Economic Review*, 84(4), 833–850.
- ◆ Grossman, G., & Helpman, E. (1996). Electoral competition and special interest politics. *Review of Economic Studies*, 63(2), 265–286.
- ◆ Grossman, G., & Helpman, E. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- ◆ Hall, R., & Wayman, F. (1990). Buying time: Moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees. *American Political Science Review*, 84(3), 797–820.
- ◆ Hogan, M. J., Long, M. A., Stretesky, P. B., & Lynch, M. J. (2006). Campaign contributions, post-war reconstruction contracts, and state crime. *Deviant Behavior*, 27(3), 269-297.
- ◆ Hurtado, D., García, D., & Copete, A. (2013). Las vicisitudes del capital social de Colombia. Fundación Antonio Restrepo Barco, Bogotá.
- ◆ López, C. (2010). Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá DC: Debate.
- ◆ López, C. (2016). ¡ Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué. Bogotá: Debate.
- ◆ Machado, A. (2011). Colombia rural razones para la esperanza (No. LC-0580).
- ◆ Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. pág 413.
- ◆ Meléndez, M. (2016). Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia.
- ◆ MOE (2018). Así se Roban a Colombia.
- ◆ MOE (2018). Recomendaciones generales sobre la persecución de delitos electorales.

- ◆ Newman Pont, V., & Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política.
- ◆ Ruiz, N. A. (2017). The Power of Money. The Consequences of Electing a Donor Funded Politician.
- ◆ Stratmann, T. (2005). Some talk: Money in politics. A (partial) review of the literature. In *Policy Challenges and Political Responses* (pp. 135-156). Springer, Boston, MA.
- ◆ Transparencia por Colombia. (2014). Análisis Cuentas Claras Elecciones 2014. Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2014. Recuperado de: <http://transparenciacolombia.org.co/analisis-cuentas-claras-elecciones-2014/>
- ◆ Transparencia por Colombia. (2016). Análisis Cuentas Claras Elecciones 2015. Informe de financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones 2015. Recuperado de : <http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/07/INFORME-CUENTAS-CLARAS-2016.pdf>
- ◆ Valencia, L. (2007). Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Intermedio Editores.
- ◆ Valencia, L., & Ávila, A. (2014). Herederos del mal. In *Clanes, mafias y mermelada*. Congreso (Vol. 2018).
- ◆ Villegas, M. G., & Restrepo, J. R. E. (2013). El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Reino de los Países Bajos.
- ◆ Zuleta, M. M., Saavedra, V., & Medellín, J. C. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción.

www.moe.org.co
www.datoselectorales.org
www.pilasconelvoto.com
info@moe.org.co

Línea gratuita nacional
01 8000112101

Misión de Observación Electoral -MOE-
Carrera 19 # 35-42 Bogotá D.C
Teléfono: (571) 7 22 2495

 moecolombia
 @moecolombia
 moecolombia
 comunicacionmoe

Con el apoyo de:



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world