

PUBLICIDAD ELECTORAL EN REDES SOCIALES:

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA TRANSPARENCIA



PUBLICIDAD ELECTORAL EN REDES SOCIALES:

RETOS Y OPORTUNIDADES PARA LA TRANSPARENCIA



CON EL APOYO DE:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS



Tabla de contenido

Publicidad electoral en redes sociales:
Retos y oportunidades para la
transparencia

Misión de Observación Electoral - MOE

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional

Pamela San Martín
Consultora Internacional

Marlon David Pabón
Juan Felipe Ávila
Diego Alejandro Rubiano
Administración Pública y Transparencia

Paula Camila Cruz Fajardo
Diseño y Diagramación

ISBN
XXXXXXX

Bogotá D.C., Colombia
Abril, 2024

Esta publicación fue producida por la Misión de Observación Electoral, su contenido es responsabilidad exclusiva de esta organización y no necesariamente refleja los puntos de vista de los cooperantes internacionales. Esta publicación contó con el apoyo de Konrad Adenauer Stiftung (KAS) en Colombia, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional, Open Society Foundations, National Endowment for Democracy y el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por Ifa y su programa Zivik.

Introducción	3
Nota metodológica	5
Adaptación de las normas y los mecanismos de supervisión electorales a la era digital	7
Trazando la línea entre la libertad de expresión y la propaganda electoral en redes sociales	9
Hacia mecanismos de inspección y vigilancia electoral aptos para la era digital	12
La publicidad electoral digital en cifras (Facebook e Instagram)	15
Presencia territorial de campañas electorales que pautaron en las redes sociales de META	16
Grado de adopción de las redes sociales como estrategia de campaña a nivel territorial	17
La influencia geográfica de la conectividad digital en el uso de redes sociales como herramienta de campaña electoral	22
¿Dónde se concentró el gasto en publicidad electoral en línea?	29
¿Quiénes son las candidaturas anunciantes en redes sociales?	38
Transparencia sobre los recursos invertidos en publicidad electoral en redes sociales	42
Las candidaturas anunciantes que no reportaron gastos	43
Las candidaturas anunciantes que sí reportaron gastos	44
Conclusiones	46
Referencias bibliográficas	48

Introducción

Lo que pasa en las redes sociales es único frente a otros medios de campaña electoral tradicionales, como la televisión, la radio y la propaganda en calle. Antes de estas plataformas, no existía la posibilidad de difundir un proyecto político de forma masiva desde un dispositivo personal, y mucho menos de que dicho contenido se hiciera viral en minutos. En cambio, se utilizaban como única opción los espacios públicos o los servicios de radio y televisión, que son mucho más escasos, a menudo costosos y, paradójicamente, más fragmentados en comparación con el integrado universo digital. Las plataformas entraron a cambiar las dinámicas de campaña, gracias a características propias como su masividad, su uso plural, su velocidad, su costo-efectividad y su capacidad de centralizar la información, incluso la que se genera por fuera de ellas.

A pesar de la magnitud del cambio que han supuesto las redes sociales en las campañas electorales, la reacción por parte de la academia, los centros de pensamiento y las organizaciones de la sociedad civil en Colombia no ha ido al mismo ritmo. Hasta la fecha, existen muy pocos estudios dedicados a entender de manera integral el impacto de estas plataformas en los procesos democráticos del país. Si bien hay esfuerzos aislados que analizan la relación entre redes sociales y política, la producción de conocimiento sigue siendo insuficiente frente a la velocidad con la que estas tecnologías están transformando las dinámicas electorales. Este rezago en la investigación y en la construcción de marcos de análisis que profundicen en estas plataformas deja un vacío significativo en la comprensión de cómo influyen la opinión pública, la movilización electoral y la equidad en las campañas.

En lo que respecta al ámbito legal, la adaptación ha sido todavía más pausada. A pesar del rápido avance de los fenómenos sociales, la ley permaneció inerte frente al uso creciente de redes sociales en campañas electorales. Han sido, más bien, las autoridades administrativas las que, en ausencia de una legislación clara, han intervenido mediante resoluciones y doctrinas para llenar el vacío legal. Estas medidas han intentado abordar cuestiones como aplicabilidad de las normas de propaganda electoral a las redes sociales y la fiscalización de los gastos en redes sociales. No obstante, la falta de un marco normativo definido y el escaso consenso sobre la regulación y supervisión de las expresiones políticas en la red han generado múltiples desafíos, dejando a las autoridades con una tarea compleja: equilibrar el derecho a la libre expresión con la necesidad de garantizar la equidad en los procesos electorales.

Por último, los mecanismos de supervisión y fiscalización también han tenido dificultades para adaptarse a las nuevas realidades digitales. Aunque las autoridades electorales han implementado algunas herramientas para monitorear el uso de las redes sociales en campañas, los mecanismos actuales

son todavía limitados y muchas veces rebasados por la velocidad y el volumen de información que se mueve en estas plataformas. Las reglas de supervisión financiera para campañas tradicionales no se ajustan del todo a los desafíos que presenta el entorno digital. Esto ha creado una brecha en la fiscalización de los recursos utilizados en las redes sociales, complicando la tarea de garantizar la transparencia y el cumplimiento de las normativas electorales existentes.

No es algo menor que las instituciones demoren en adelantar las acciones necesarias para adaptar su normativa y sus capacidades de seguimiento al campo de la publicidad electoral en redes sociales. Las consecuencias que esto puede traer son muy serias y, a medida que se desarrolle dicho fenómeno en Colombia, lo serán aún más para la transparencia e integridad de los procesos electorales. Es lo mismo que cuando el control a la propaganda política en medios tradicionales se realiza de manera indebida, pues como resultado se da el fracaso en la detección y sanción de contravenciones al régimen de financiación electoral. En estos casos, las violaciones a los límites de gastos o a la veda de campaña pueden pasar inadvertidas, lo cual hace mella en la garantía del juego limpio, la transparencia y en la igualdad entre los y las participantes de la contienda.

Por ello, desde la Misión de Observación Electoral – MOE, se presenta este informe sobre la publicidad electoral en entornos digitales. En él, se exponen los desafíos normativos y de supervisión sobre este fenómeno, así como una caracterización del mismo a partir de variables geográficas y sociodemográficas para tener una mejor comprensión sobre el mismo. Además, en este documento se da cuenta sobre el contraste realizado entre los gastos reportados oficialmente por las candidaturas y los gastos identificados en propaganda electoral a través de las redes sociales de META (Facebook e Instagram), con el objetivo de identificar posibles subregistros y opacidad en la información financiera de las campañas.

El estudio concluye que las redes sociales, como muchas de las innovaciones tecnológicas, traen consigo retos y oportunidades cuando se aplica a las campañas electorales. Por un lado, la novedad de estas plataformas presenta un desafío significativo para las instituciones encargadas de vigilar las campañas electorales, ya que la normativa y los mecanismos de inspección a menudo no están adaptados a los nuevos formatos y dinámicas que imponen las redes sociales. Por otro lado, esta nueva arena política abre posibilidades antes inexistentes para mejorar la fiscalización oportuna de las campañas electorales frente a sus responsabilidades administrativas, legales y constitucionales.



Nota metodológica

La metodología empleada en este informe se diseñó con el objetivo de obtener resultados precisos y fiables que permitan abordar de manera efectiva el uso y gasto de publicidad electoral digital en redes sociales durante el proceso de elección de autoridades locales de 2023. Se estructuró siguiendo un enfoque sistemático que incluye la recopilación de datos, el análisis exhaustivo y la interpretación de los hallazgos.

A continuación, se detallan los pasos seguidos para llevar a cabo este proceso:

- **Definición del alcance:** En esta etapa, se establecieron los límites y objetivos del presente informe, identificando claramente que la revisión sobre publicidad en redes sociales se centra en la información disponible para las redes de la compañía Meta, dada su política de datos abiertos sobre su biblioteca de anuncios. Es de destacar que esta selección de la información a tratar limita el alcance de la investigación a otras redes sociales, así como de las plataformas de mensajería digital, sobre las cuales no es posible obtener información del uso que se le da a estas en contextos electorales.

- **Revisión normativa:** Se llevó a cabo una revisión de los precedentes administrativos hechos por el Consejo Nacional Electoral – CNE sobre lo que significa el uso de redes sociales en relación con las campañas políticas, así como de las normas vigentes con el fin de comprender el contexto de la situación y las afectaciones que desde lo normativo impactan en el uso y reporte de los gastos de campaña asociados a publicidad en entorno digitales.

- **Recopilación de datos:** Se llevó a cabo la recolección de datos siguiendo el plan establecido, en el cual se determinó como temporalidad del estudio el periodo comprendido entre el 30 de junio de 2023, como fecha de inicio de las campañas electorales, y el 27 de octubre de 2023, inicio del silencio o veda electoral de cara a la elección.

En este sentido se realizó la descarga de (i) lo relacionado con el gasto de la propaganda electoral pagada en la plataforma META (propietaria de las redes sociales Facebook e Instagram), (ii) el consolidado de candidaturas y personas electas registradas para el proceso electoral de autoridades locales de 2023 y (iii) el informe sobre los ingresos y gastos reportados por las candidaturas para esos mismos comicios. Lo anterior con el fin de recopilar un instrumento de recolección o base de datos con esta información que permita el análisis de los datos obtenidos.

La información sobre el gasto de publicidad política registrada en la plataforma META proviene de su biblioteca de anuncios la cual es de acceso público y se puede acceder a través de la categoría “temas sociales, elecciones o política”. Estos datos cuentan con unos intervalos de fecha (último día, 7, 30 y 90 días) que son anteriores a la fecha de finalización programada por META. Por lo tanto, para lograr una mayor coincidencia entre la información registrada en META durante el periodo de campaña electoral permitido para las redes sociales (60 días antes de la elección, cuyo plazo inició el 02 de agosto de 2023) se descargó la información de los últimos 90 días luego de finalizado el día de las elecciones (29 de octubre). En tal sentido, para este análisis se tuvieron en cuenta las publicaciones realizadas entre el 30 de julio y 27 de octubre de 2023.

De los registros descargados para este periodo de tres meses, se realizó una depuración de los datos a partir de dos criterios: a) la oficialidad de las candidaturas y b) la suma de sus pagos a META por anuncios publicitarios. Así las cosas, dentro de la base se filtró únicamente la información de las cuentas de candidaturas oficialmente inscritas que hubiesen pagado en META por sumas iguales o mayores a COP \$1.000.000.

Como resultado, se consolidó una base con 1.431 cuentas de candidaturas oficialmente inscritas con gastos en publicidad electoral en Facebook e Instagram de COP \$1.000.000 o más, quedando excluidas cuentas satélite, cuentas de organizaciones políticas y cuentas de otros actores políticos que no eran candidatos en la elección.

• **Análisis de datos:** Los datos recopilados fueron analizados utilizando técnicas estadísticas y cualitativas, con el fin de identificar patrones, tendencias y relaciones significativas de acuerdo con el análisis regional, económico con relación al gasto hecho en estas plataformas en forma de publicidad y una caracterización sociodemográfica de las candidaturas anunciantes.

Esta metodología proporciona un enfoque riguroso y sistemático para la realización del presente informe, asegurando la calidad y la objetividad en el proceso de investigación. Sobre este se espera que este ejercicio sea posible replicarlo en mejores condiciones de acceso a la información, en relación a que no solo sea posible contar con la información de redes asociadas a META, sino que también sea aplicable a otras redes sociales.



Adaptación de las normas y los mecanismos de supervisión electorales a la era digital

En Colombia, no existe una regulación específica, de carácter legal, sobre la propaganda electoral a través de las plataformas de redes sociales. Lo que hoy rige en ese ámbito son disposiciones generales de las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011, que fueron pensadas en su momento para la publicidad en calle y los medios de comunicación tradicionales—como la radio, la televisión y la prensa escrita—, sin contemplar de manera explícita las particularidades de las redes sociales ni los nuevos desafíos que actualmente plantea el entorno digital.

Es cierto que el Congreso de la República trató de dar luces a nivel legal sobre este asunto, mediante el proyecto de reforma al Código Electoral (P.L. 111/2022S - 418/2023C)¹. En el texto conciliado por el Senado y la Cámara de Representantes, se incluían algunas disposiciones regulatorias frente a la publicidad electoral en redes sociales, que se rescatan a continuación:

- No se considerará como propaganda electoral el contenido de apoyo difundido, de manera espontánea, sobre candidatos o partidos por parte de personas naturales a través de sus redes sociales, excepto que se trate de personas que ejerzan jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, y/o siempre que ésta no se convierta en una práctica sistemática haciendo uso de los elementos constitutivos de la campaña del candidato.
- La propaganda electoral desplegada a través de las redes sociales, correos electrónicos, mensajes de texto y las plataformas digitales que permiten crear, publicar, reproducir y repetir publicidad en un espacio digital no podrá exceder los topes de gastos de campaña establecidos por el órgano electoral y le serán aplicables todas las disposiciones establecidas en este código.
- Las personas naturales o jurídicas que, conforme a lo dispuesto en esta ley, elaboren, contraten y reproduzcan propaganda electoral a través de cualquier medio, incluyendo plataformas digitales, creadores de contenido, redes sociales y telefonía, deberán reportar al Consejo Nacional Electoral los gastos de publicidad y promoción con el objeto de verificar los topes de campaña preestablecidos. Los creadores de contenido deberán consignar una etiqueta o insignia en sus publicaciones, que las identifiquen como propaganda electoral pagada.
- El Consejo Nacional Electoral establecerá la reglamentación de la propaganda electoral por medios electrónicos, en un plazo no superior a seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

¹ Encuentre más información sobre el trámite de este proyecto de ley en la plataforma Lupa Legislativa, de la Misión de Observación Electoral, consultando el siguiente enlace: <https://lupalegislativa.notion.site/2c045e3e74274d59a08b1db86c5ddd6f?v=997f5ebb6e504155bc852a60b-638f83e&p=dad088de35e84f408c1e5b0334c6d793&pm=s>

Sin embargo, la iniciativa no tuvo éxito pues la Corte Constitucional la declaró inexecutable² por vicios de trámite durante su paso por el Congreso de la República.

Esta situación normativa ha generado interrogantes e incertidumbres sobre la aplicabilidad de las reglas electorales a la promoción de candidaturas a través de las redes sociales. Dado que la legislación vigente no aborda este tema de manera específica, la cuestión de determinar si las actividades proselitistas en línea deben estar sujetas a las reglas electorales, y bajo qué límites se aplican, se ha convertido en materia de interpretación a partir de las normas existentes.

Toda esta zona gris se genera a partir de la forma en que las normas han definido la propaganda electoral. Desde la entrada en vigencia de la Ley 1475 de 2011 (Art. 34), se entiende la propaganda electoral en un sentido amplio, como «toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular...». Aquí cabe una gama indefinida de actividades publicitarias, incluyendo potencialmente aquellas realizadas en redes sociales, aunque es precisamente esta amplitud la que deja a interpretación de quien aplique la norma si determinadas conductas constituyen o no propaganda electoral regulada.

El Consejo Nacional Electoral, en ejercicio de sus funciones constitucionales de inspección, vigilancia y control, se ha visto obligado a interpretar las normas sobre propaganda electoral en el con-

texto de las publicaciones en redes sociales. En ese sentido, dicha autoridad estableció unos requisitos indispensables para determinar si una pieza puede ser considerada como propaganda electoral, independientemente del medio en que se comparta:

- La propaganda debe estar dirigida a personas indeterminadas.
- La aprehensión que se haga del contenido no puede estar intercedida por un acto voluntario de la persona.

En otras palabras, de acuerdo con el CNE, «la propaganda electoral se caracteriza por la difusión de mensajes dirigidos al público en general e indeterminado, utilizando medios de comunicación que permitan impactar a las personas, sin que medie su voluntad»³.

Hasta el año 2020, estos criterios excluían los anuncios en redes sociales de la categoría de propaganda electoral, salvo que hubiera un pago de por medio. Se consideraba entonces que las publicaciones no promocionadas que alguien compartiera en sus redes sociales estaban dirigidas a un público determinado (sus seguidores o amigos), luego no cumplían con el primer criterio para ser propaganda electoral. Además, el acceso a este tipo de publicaciones dependía de un acto voluntario (seguir un perfil o aceptar una solicitud de amistad), por lo que a juicio de la entidad tampoco cumplían con el segundo criterio y no les eran aplicables las normas electorales.

Posteriormente, tras el reconocimiento de la Corte Constitucional de las redes sociales como parte del conjunto de medios de comunicación, el Consejo

² Corte Constitucional de Colombia. (2024). *Sentencia C-340/2024*. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y Cristina Pardo Schlesinger. Expediente PE-054.

³ Consejo Nacional Electoral (2011). *Concepto – Radicado No. 0199 de 2011*. M.P. Oscar Giraldo Jiménez.

Nacional Electoral ajustó su doctrina sobre la propaganda en estas plataformas (Resolución 2135 de 2020). Anteriormente, solo el contenido pagado era clasificado como propaganda electoral, pero a partir de ese momento la entidad incluyó también el contenido proselitista orgánico o no pagado en esta categoría. Este cambio representó un giro en la manera de entender las redes sociales, al reconocer que las interacciones de los usuarios, antes pasadas por alto, permiten que las publicaciones trasciendan su círculo inicial de destinatarios y lleguen a audiencias indeterminadas, cumpliendo así con los criterios para que les sean aplicables las normas vigentes de propaganda electoral.

Este desarrollo doctrinario del Consejo Nacional Electoral representa sin duda un avance en la discusión sobre la aplicabilidad de las normas de propaganda electoral al ámbito digital. Sin embargo, quedan pendientes algunas cuestiones, como las tensiones que esta reglamentación pueda causar sobre el ejercicio de la libre expresión y la adaptación de los mecanismos de supervisión ante las nuevas dinámicas de campaña en las redes sociales.

Trazando la línea entre la libertad de expresión y la propaganda electoral en redes sociales

La aplicabilidad de las normas de propaganda electoral al ámbito digital genera un debate alrededor de los límites de estas regulaciones frente a la garantía del derecho de libre expresión individual dentro de las plataformas de redes sociales. Lo que se discute es hasta qué punto las regulaciones electorales deben aplicarse a las publicaciones or-

gánicas de los usuarios, donde se expresan opiniones políticas, sin que ello implique una restricción indebida de su libertad para participar en el debate público, ni tampoco una vulneración al derecho de elegir y ser elegido en un proceso justo.

Hay un caso bastante ilustrativo de cómo la libertad de expresión da lugar a controversias relacionadas con aplicación de normas electorales a publicaciones en redes sociales, sobre todo cuando no hay un pago de por medio. Se dio en México, donde el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tuvieron interpretaciones distintas sobre el contenido que compartió en redes sociales la influencer Mariana Rodríguez Cantú apoyando a su esposo, Samuel García, durante la campaña que lo llevó a ser gobernador del Estado de Nuevo León en 2021. Aquí no hubo una contraprestación económica, ante lo cual los dos entes llegaron a conclusiones distintas: el INE consideró que el material publicado por Rodríguez debía ser contabilizado a su valor comercial como un aporte en especie a la campaña debido a su impacto y visibilidad, mientras que el TEPJF señaló que tales publicaciones fueron expresiones espontáneas, consecuencia del vínculo matrimonial, y no constituían propaganda electoral. Fue un debate amplio⁴; y, más allá de qué ente tenía la razón, lo que esto demuestra es la creciente dificultad de trazar una línea clara entre el apoyo espontáneo y la propaganda electoral en el ámbito digital. Un buen punto de partida para delimitar con mayor precisión el alcance de la aplicación de las normas de propaganda electoral, en relación con la libertad

⁴Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *Juicio de revisión constitucional electoral, expediente SUP-JRC-143/2021*. Actor: Partido de la Revolución Democrática; Tercero interesado: Samuel Alejandro García Sepúlveda; Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez.

de expresión en redes sociales, radica en reconocer que este último derecho no es absoluto frente al derecho de elegir y ser elegido con plenas garantías. Al comprender esto, se abre la posibilidad de empezar a imaginar regulaciones razonables para que, en lugar de que ambos bienes jurídicos riñan entre sí, estos coexistan de manera armónica. De allí deben nacer los criterios específicos que permitan identificar cuándo a una publicación en redes sociales le es aplicable el régimen de propaganda electoral y cuándo no, sin perjuicio del amparo de libre expresión del que estos gocen.

Ahora bien, no todas las publicaciones compartidas en línea respaldando una campaña debieran ser consideradas propaganda electoral con todos sus efectos. Una clasificación de este tipo sería contraria al ejercicio de la libre expresión de la ciudadanía, además de que en términos prácticos es humanamente imposible fiscalizar tal cantidad de información. Lo más adecuado sería catalogar como propaganda electoral aquellas expresiones, espontáneas o no, que tengan como real o potencial consecuencia orientar el sentido del voto hacia una candidatura en particular, más allá de lo que cualquier publicación espontánea o cotidiana podría. En eso consiste el equilibrio realista: en proteger la libertad de expresión, sin perder de vista la garantía de un proceso electoral justo. Así que, como parte de una regulación eficaz en la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la seguridad jurídica, «la espontaneidad de las publicaciones tendrá siempre un carácter provisional en tanto no existan elementos que permitan desvirtuarla»⁵.

La sistematicidad, entendida como la frecuencia y regularidad con la que se emiten mensajes en favor de una candidatura o partido político, puede ser un criterio apropiado para determinar si una serie de publicaciones puede ser considerada propaganda electoral. Este parámetro ayuda a distinguir entre una expresión aislada —que forma parte del fuero de la libre expresión— y una campaña organizada que busca influir deliberadamente en el electorado. En ese sentido, el último proyecto de reforma al código electoral incorporó la sistematicidad como condición para evaluar el contenido de apoyo político difundido en redes sociales, incluso tratándose de publicaciones «espontáneas». Y es que, cuando las publicaciones se realizan de manera reiterada, con un patrón claro de promoción política, dicho carácter sugiere un esfuerzo consciente por incidir en la intención de voto y da pie a clasificarlas como propaganda electoral. La única excepción a esto se da sobre las candidaturas o precandidaturas, cuyas comunicaciones de campaña no necesitan ser sistemáticas ni repetidas para que naturalmente pertenezcan al ámbito de la propaganda electoral cuando son a favor de sí mismas.

Otro criterio relevante que podría complementar la sistematicidad es el impacto que tienen las publicaciones en las plataformas digitales. Pues, no basta con valorar cuántas veces se emiten los mensajes o su regularidad; también es pertinente evaluar el alcance real que tienen sobre el electorado. Una sola publicación gratuita, aunque no se encuentre inmersa en una campaña sistemática, puede tener efectos comparables a una campaña publici-

⁵ Esquivel Alonso, Y. (2021). *Fiscalización y redes sociales. Sujetos obligados (SUP-RAP-180/2021 y acumulados)*. En *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

taria pagada (propaganda electoral) gracias al poder de viralización y los algoritmos de las redes sociales. A eso iba el proyecto de reforma al código electoral cuando proponía que las publicaciones espontáneas en redes sociales no serían propaganda electoral, «excepto que se tratase de personas que ejerzan jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar», siendo estos claros ejemplos de personas cuyos mensajes pueden tener eco y repercusión en la sociedad. Con esta frontera, la propaganda electoral por medios digitales adquiere un significado más estricto.

El o los criterios que se adopten, al ir afinando la órbita de la propaganda electoral en redes sociales, acarrearán también una contingencia importante: la acción indeseada de terceras personas sobre las campañas. Esta es una posibilidad que no se puede descartar. Simpatizantes pueden publicar contenido digital que, sin ser coordinado ni previsto por la campaña oficial, caiga dentro de los límites de la propaganda electoral según los criterios establecidos, generándole responsabilidades e, incluso, eventuales consecuencias legales por acciones que fueron ajenas a su control. De hecho, es algo que ya ha sucedido y que la MOE ha advertido en sus ejercicios de observación en redes sociales, donde cuentas o perfiles satélite de organizaciones o figuras públicas realizan publicaciones sistemáticas o de alto impacto invitando a votar por una campaña particular, tal vez sin su consentimiento.

En cualquier caso, los criterios para definir la propaganda electoral en redes sociales son aconsejables, siempre y cuando no impongan a las campañas una responsabilidad excesiva de control y vigilancia sobre las acciones de terceros. Es el Consejo Nacional Elec-

toral quien está llamado a asumir esa función y a crear un marco procedimental que brinde plenas garantías a las campañas de que no sufrirán sanciones injustas por acciones ajenas, sin perjuicio de las responsabilidades que cada actor del proceso electoral debe asumir conforme a la legislación. De lo contrario, los criterios se convierten en una medida contraproducente para equilibrio electoral, en la medida en que obstaculizan desproporcionadamente la operación de las campañas, les oponen una carga alejada de su naturaleza y les introducen un grado de incertidumbre, perjudicial por sobre todo a aquellas que cuentan con menos recursos para monitorear el contenido publicitario en redes sociales.

Con todo lo visto hasta este punto, a continuación se formulan algunas recomendaciones normativas específicas, para adaptar satisfactoriamente el concepto de propaganda electoral a las nuevas aristas que entraña la introducción de las redes sociales en este campo.

De acuerdo con el diagnóstico expuesto, se sugiere que:

a. El Congreso de la República adapte la definición de propaganda electoral contenida en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, con los siguientes elementos:

- No se considerará como propaganda electoral el contenido de apoyo difundido, de manera espontánea, sobre candidatos, precandidatos o partidos por parte de personas naturales a través de sus redes sociales, con excepción de:

o Las publicaciones hechas por personas que ejerzan jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar (criterio de impacto).

- o Las publicaciones sistemáticas haciendo uso de los elementos constitutivos de la campaña del candidato (criterio de sistematicidad).
- o Las publicaciones hechas en las cuentas oficiales de redes sociales de las candidaturas inscritas en el marco de la campaña electoral.

b. En la reglamentación que el Consejo Nacional Electoral haga en desarrollo de las disposiciones legales, se establezca que las publicaciones de terceros que cumplan los criterios de propaganda electoral serán reconocidos como gastos de propaganda electoral, siempre y cuando se notifique a las campañas sobre estos anuncios dentro del periodo de campaña.

Hacia mecanismos de inspección y vigilancia electoral aptos para la era digital

Las redes sociales son un territorio tanto o más vasto que los medios de campaña electoral tradicionales, con usuarios que se cuentan por millones generando y compartiendo cantidades masivas de información de carácter político en un espacio casi ilimitado. No obstante, a diferencia de los medios convencionales para promocionar una campaña, las plataformas digitales cuentan con poderosos y avanzados filtros, algoritmos y buscadores, que les permite segmentar contenidos específicos con facilidad y precisión a quienes tienen los conocimientos necesarios en estos sistemas.

Una de las herramientas que destacan en la segmentación de información publicitaria en línea son las bibliotecas de anuncios, que podrían ser de uso de las autoridades competentes para fiscalizar la propaganda electoral en Internet. Estas bibliotecas permiten a

los usuarios consultar de manera gratuita todos los anuncios publicitarios contratados para promocionar campañas políticas dentro de una misma plataforma, facilitando un acceso más transparente y organizado a la información. Gracias a estas, es posible llegar a conocer, por ejemplo, el presupuesto pagado por cada pieza publicitaria, asimismo que la suma global invertida por una campaña, entre otros aspectos relevantes a la hora de fiscalizar la financiación electoral. A manera de ejemplo, la MOE ha sacado provecho de este recurso con resultados más que interesantes, y a bajos costos operacionales, en lo relativo a la identificación de casos de campaña electoral extemporánea y de subregistro de información en la rendición de cuentas de campaña.

Revisado detenidamente, el uso que la MOE dio a una de las bibliotecas de anuncios online arroja pistas sobre las bondades de estas herramientas cuando a la fiscalización de campañas electorales se refiere. Véase que, como resultado del trabajo de esta organización con la Biblioteca de Anuncios de META (corporación dueña de Facebook e Instagram), se lograron individualizar varias candidaturas inscritas a las elecciones subnacionales de 2023 que realizaron campaña electoral antes del periodo autorizado, pagando anuncios publicitarios para promocionar y posicionar extemporáneamente su aspiración política a través de las redes sociales de META. A eso, súmese que dicha biblioteca de anuncios le suministró a la MOE información valiosa para hacer contrastes entre los desembolsos de las candidaturas anunciante en las redes sociales de la compañía y las declaraciones oficiales de gastos de las mismas campañas, de lo cual se derivaron hallazgos sobre inconsistencias o subregistros por más

de COP 700.000.000 (USD 167.483) no reportados⁶. Por lo demás, pese a que se podría haber alcanzado incluso un mayor nivel de control si las capacidades operativas hubieran sido más robustas, la labor de la MOE constituye una prueba clara de cómo las bibliotecas de anuncios —como la de META— pueden ser herramientas clave para la supervisión electoral.

Lamentablemente, en Colombia todavía hay un vacío de transparencia con respecto a los anuncios publicitarios contratados en las redes sociales diferentes a las de META. Ninguna otra compañía ha habilitado en el país bibliotecas de anuncios de sus redes sociales⁷, accesibles al público, lo que impide el monitoreo adecuado de la publicidad política en las plataformas de su propiedad. Este déficit de información es particularmente preocupante en el caso de los anuncios en Google⁸ y los videos promocionados en YouTube (la segunda plataforma con mayor alcance publicitario⁹ en Colombia según datos de We Are Social¹⁰), cuya biblioteca de anuncios aún no ha sido activada en el país. De igual manera, se desconocen en este momento los datos de la propaganda electoral pagada en una red tan importante en el debate público como X¹¹ (antes Twitter), debido a que a la fecha no ha llegado su biblioteca de anuncios a Colombia.

Ante la ausencia de bibliotecas de anuncios accesibles en ciertas plata-

formas, los motores de búsqueda, filtros avanzados, hashtags y API¹² de las propias redes sociales se perfilan como una alternativa prometedora de fiscalización publicitaria en tiempo real. En un entorno digital donde los datos fluyen en cantidades abrumadoras, estos mecanismos permiten localizar y rastrear contenidos publicitarios específicos con gran precisión, sin contar con que las automatizaciones y las integraciones con técnicas de machine learning están a la orden del día para facilitar esta labor. Todavía mejor, estas tecnologías permiten realizar toda la labor de fiscalización desde pantallas ubicadas en un único punto del país, mientras que su alcance abarca el territorio nacional en su conjunto. Realmente, son muchas las posibilidades que ofrecen estos instrumentos para hacer control a la publicidad electoral en redes sociales, siempre y cuando se cuente con un recurso humano y tecnológico especializado, apto para su máximo aprovechamiento.

Adicional a la falta de transparencia activa por parte de algunas plataformas de redes sociales, otro factor que entorpece la fiscalización a la publicidad electoral en línea tiene que ver con los formularios oficiales de declaración de gastos de campaña. Estos formularios, tal como están estructurados, no permiten hacer una comprobación directa de la veracidad de la información reportada a partir de los hallazgos del monitoreo a la publicidad en redes

⁶ Misión de Observación Electoral. (2024). *Publicidad electoral en redes sociales: Retos y oportunidades para la transparencia - Elecciones de autoridades locales 2023*. MOE. Disponible en <https://www.moe.org.co/publicidadelectoral-en-redes-sociales-retos-y-oportunidades-para-la-transparenciaelecciones-de-autoridades-locales-2023/>

⁷ A la fecha en la que se escribe este documento, TikTok no tiene habilitada la opción de promoción de contenido político dentro de su plataforma.

⁸ El Centro de Transparencia Publicitaria de Google puede ser accedido a través del siguiente enlace: <https://adstransparency.google.com/>

⁹ El alcance publicitario (*Ad reach*, en inglés) es una métrica que mide cuántos individuos han sido expuestos a un anuncio publicitario en un determinado periodo de tiempo.

¹⁰ We Are Social & Meltwater (2023) (2024). *Digital 2024 Colombia*. Data Reportal. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-colombia>

¹¹ El Depósito de Anuncios de X (antes Twitter) puede ser accedido a través del siguiente enlace: <https://ads.twitter.com/ads-repository>

¹² API (Interfaz de Programación de Aplicaciones): Conjunto de protocolos y herramientas que permite a diferentes software interactuar entre sí. Facilita la integración de funcionalidades y el intercambio de datos entre aplicaciones.

sociales. La agregación con la que recolectan y presentan los registros de propaganda electoral impide identificar de manera sencilla cuánto de ese presupuesto se destinó específicamente a las plataformas digitales, dificultando así un cruce entre lo reportado oficialmente y lo detectado en las bibliotecas de anuncios o en el seguimiento manual. Para hacer una auditoría sobre las erogaciones de las campañas en redes sociales, con las condiciones actuales, se debe incurrir en procedimientos lentos y costosos que serían innecesarios si se modificaran los formularios en los que las campañas declaran sus gastos de campaña.

De acuerdo con el diagnóstico elaborado anteriormente, se sugiere que:

- Tal como sucede en Argentina¹³, las autoridades electorales lleven el registro de las cuentas de redes sociales, sitios de internet y demás canales digitales de comunicación de los precandidatos, candidatos y agrupaciones políticas.
- Tomando el ejemplo de México¹⁴, la declaración de gastos de propaganda electoral se realice de manera separada o desagregada según el medio de campaña utilizado (anuncios en Internet, medios impresos, radio y televisión), de manera que se facilite el contraste de la información reportada.
- Con base en un autodiagnóstico, el Consejo Nacional Electoral realice un acondicionamiento institucional para el monitoreo en tiempo real de la propaganda electoral en redes sociales o, en su defecto, se apoye en universidades públicas a través de la celebración de con-

venios interadministrativos que tengan por objeto la prestación de este servicio.

- El Consejo Nacional Electoral adopte una metodología para avaluar a su precio comercial los anuncios publicitarios orgánicos de los que se determine que deban hacer parte de los gastos de propaganda electoral en el marco de una campaña, incluyendo aquellos anuncios en los que se promocióne más de una campaña.

- Con el fin de facilitar la trazabilidad, el Consejo Nacional Electoral reglamente para cada proceso electoral un hashtag, etiqueta o numeral (#), al que tengan que hacer referencia las candidaturas anunciadas en todas sus publicaciones con fines proselitistas subidas a redes sociales a través de sus cuentas oficiales durante el periodo de campaña.

- El Consejo Nacional Electoral celebre memorandos de entendimiento con las distintas compañías que presten el servicio de promoción de contenidos digitales, para facilitar el traspaso de la información de interés en el ejercicio de fiscalización de las campañas electorales.

- Recogiendo aspectos de la normativa brasileña¹⁵, el Congreso de la República ordene la creación de un registro de proveedores de propaganda electoral en Internet, que sea reglamentado por el Consejo Nacional Electoral, fuera del cual sea prohibido prestar este servicio, y que tenga como requisito o condición la puesta en marcha de una biblioteca de anuncios.



¹³ Congreso de la Nación Argentina. Ley 16.215 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos), Capítulo III, Artículo 43. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2024.

¹⁴ Instituto Nacional Electoral de México. Reglamento de Fiscalización. Capítulo 4, Sección 1, Artículo 199. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2024.

¹⁵ Tribunal Superior Electoral de Brasil. Resolución N° 23.610 del 18 de diciembre de 2019, Capítulo III, Artículo 29. Fecha de consulta: 13 de septiembre de 2024.

La publicidad electoral digital en cifras (Facebook e Instagram)

La Misión de Observación Electoral rastreó un gasto de COP 13.264.105.283 (USD \$3.346.716¹⁶) en anuncios publicitarios dentro de las redes sociales de META, con los cuales se promocionaron 1.431 candidaturas a cargos de elección popular durante el periodo de campaña electoral transcurrido entre el 30 de julio y el 27 de octubre de 2023. Estos recursos, según se identificó, fueron invertidos en Facebook e Instagram por 723 candidaturas a la alcaldía; 190, a la asamblea; 372, al concejo; 119, a la gobernación, y 27 aspirantes a las juntas administradoras locales, con los montos generales relacionados en la Tabla 1.

Tabla 1. Causales de obtención de personería jurídica por partidos políticos en Colombia - septiembre 2024

Cargo	Anunciantes	%	Gasto COP	Conversión USD	%
Alcaldía	723	51 %	\$ 7.070.004.658	US\$ 1.783.859	53 %
Concejo	372	26 %	\$ 1.979.580.535	US\$ 499.475	15 %
Asamblea	190	13 %	\$ 795.473.545	US\$ 200.709	6 %
Gob.	119	8 %	\$ 3.354.254.960	US\$ 846.325	25 %
J.A.L.	27	2 %	\$ 64.791.585	US\$ 16.348	0 %
Total	1.431	100 %	\$ 13.264.105.283	US\$ 3.346.716	100 %

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Las cifras de pauta electoral dentro de las redes sociales de META en 2023 pueden parecer elevadas, pero la realidad es que hablan del aún incipiente uso de esta palestra en las campañas políticas de carácter subnacional. De hecho, los más de mil cuatrocientos anunciantes identificados en Facebook e Instagram representan tan solo el 1 % del universo de aspirantes a cargos locales de elección popular en 2023 (128.208), y los recursos multimillonarios invertidos por ellos en dichas plataformas digitales equivalen a un modesto 6 % del gasto total reportado en Cuentas Claras por concepto de propaganda electoral (COP 232.267.991.689 o USD 58.604.400). Este dato, aunque no incluye el uso de cuentas satélite¹⁷ ni el costo de la propaganda política digital orgánica¹⁸, es un fuerte indicio de que los medios tradicionales siguen siendo el destino del grueso de los recursos para la promoción política.

¹⁶ La conversión de pesos colombianos (COP) a dólares estadounidenses (USD) se realizó con la tasa de cambio representativa del mercado para el 23 de febrero de 2024: COP 3.963,32.

¹⁷ Cuentas Satélite en Redes Sociales: Perfiles o páginas adicionales creados para apoyar y expandir la presencia de una marca o entidad en plataformas sociales, complementando la cuenta principal con contenido específico o dirigido a audiencias particulares.

¹⁸ Propaganda electoral digital orgánica: Estrategias de promoción política en plataformas digitales que se basan en contenido no pagado, utilizando métodos como publicaciones, comentarios y comparticiones para influir en la opinión pública de manera gratuita.

Esta sección del documento busca comprender mejor el comportamiento embrionario del gasto en publicidad electoral en las redes sociales de META durante las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. Para tales efectos, a continuación presenta y analiza este fenómeno a la luz de diferentes variables geográficas, sociodemográficas y electorales, de manera desagregada. Aborda, en primer lugar, la distribución geográfica de esta práctica publicitaria, esperando identificar patrones de presencia y gasto a lo largo del territorio nacional. Además, explora las diferencias de gasto dentro de Facebook e Instagram según la edad, género, cargo y tipo de organización política de las candidaturas, a fin de caracterizar con mayor precisión la población anunciante y sus tendencias en la inversión de propaganda digital. El estudio del éxito electoral de las candidaturas anunciantes, en último lugar, permitirá observar el nivel de correlación entre la promoción política en línea y los resultados en las urnas.

Presencia territorial de campañas electorales que pautaron en las redes sociales de META

Un primer ejercicio de georreferenciación arroja que, durante la campaña electoral de 2023, la presencia de candidaturas anunciantes en redes sociales aspirantes a gobernaciones se produjo en 31 de los 32 departamentos. El único territorio donde este tipo de candidaturas no pautó en las redes sociales de META fue Vaupés, al sur-oriente del país.

Siguiendo el mismo ejercicio, en 24 de los 32 departamentos se identificó pauta electoral en Facebook e Instagram

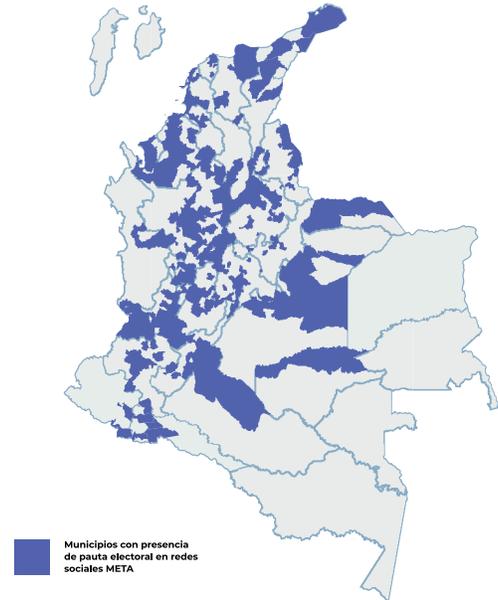
para la promoción de candidaturas a asambleas departamentales. No fue así específicamente en el caso de Amazonas, Chocó, Caquetá, Guainía, Guaviare, Quindío, Vaupés y Vichada.

Por su parte, la presencia de campañas anunciantes en META aspirantes a las alcaldías se dio en 271 de los 1.104 municipios del país (sin contar el Distrito Capital), pertenecientes a 27 de los 32 departamentos. Es decir que, en 24,6 % de los municipios del territorio nacional, se identificó al menos una candidatura a la alcaldía o al concejo usuaría de los servicios publicitarios de Facebook e Instagram, ninguna de ellas en los departamentos de San Andrés, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas.

Finalmente, para las campañas a concejos municipales, se identificó el uso de servicios publicitarios de META en 63 municipios de 22 departamentos del país. Esto representa el 5,7 % de los 1.104 municipios del territorio nacional, sin ningún tipo de actividad en Amazonas, Chocó, Caquetá, Guainía, Guaviare, Quindío, Vaupés, Vichada y San Andrés.

Tabla 2. Presencia territorial de publicidad electoral en las redes sociales de META, vista como porcentaje de municipios alcanzados por departamento.

#	Depto	#	#	Depto	#
1	Arauca	71%	18	Cauca	21%
2	Valle	57%	19	Santander	21%
3	Caldas	48%	20	N.Santander	20%
4	Casanare	42%	21	C/marca	20%
5	Antioquia	41%	22	Caquetá	19%
6	Putumayo	38%	23	Cesar	16%
7	Córdoba	37%	24	Bolívar	9%
8	Risaralda	36%	25	Boyacá	7%
9	Meta	34%	26	Chocó	7%
10	Quindío	33%	27	Nariño	6%
11	Sucre	31%	28	Amazonas	0%
12	Atlántico	30%	29	Guainía	0%
13	Tolima	30%	30	San Andrés	0%
14	Huila	27%	31	Vaupés	0%
15	La Guajira	27%	32	Vichada	0%
16	Guaviare	25%			
17	Magdalena	23%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Estos municipios donde se pautó publicidad electoral en las redes sociales de META cubren algunas zonas del país más que otras. Sobre el mapa de presencia de campañas electorales en redes sociales a alcaldías y concejos, Arauca, Valle del Cauca, Caldas, Casanare y Antioquia fueron los departamentos con una mayor parte de su territorio tocada por esta práctica (medido esto por el porcentaje de municipios). Caso opuesto, Cesar, Bolívar, Boyacá, Chocó y Nariño fueron los departamentos dentro de los cuales el mismo fenómeno tuvo menor cober-

tura territorial, aparte de aquellos en donde de plano no hubo presencia alguna.

Grado de adopción de las redes sociales como estrategia de campaña a nivel territorial

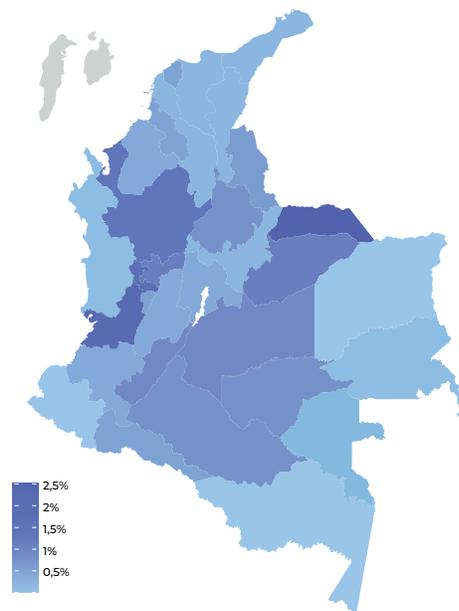
No en todas las circunscripciones donde hubo presencia de la publicidad política en redes sociales, esta fue igualmente significativa. El grado de adopción de este tipo de campaña, entendido como el porcentaje de candidaturas inscritas que pautaron

en las redes sociales de META, varió de manera considerable entre los distintos territorios del país. Mientras algunos departamentos mostraron una mayor

inclinación hacia la pauta publicitaria en plataformas como Facebook e Instagram, otros apenas registraron actividad en este tipo de estrategia digital.

Tabla 3. Proporción de candidaturas anunciantes en las redes sociales de META frente al total de candidaturas inscritas, a nivel departamental

#	Depto	#	#	Depto	#
1	Bogotá D.C	4,5%	18	C/marca	0,8%
2	Arauca	2,5%	19	Atlántico	0,8%
3	V. del Cauca	2,1%	20	Tolima	0,8%
4	Risaralda	2,0%	21	Cauca	0,7%
5	San Andrés	1,8%	22	Córdoba	0,7%
6	Antioquia	1,6%	23	Boyacá	0,6%
7	Casanare	1,6%	24	Cesar	0,5%
8	Caldas	1,6%	25	Bolívar	0,5%
9	Meta	1,4%	26	Magdalena	0,5%
10	Huila	1,3%	27	La Guajira	0,5%
11	Santander	1,3%	28	Nariño	0,4%
12	Caquetá	1,2%	29	Guainía	0,3%
13	Guaviare	1,2%	30	Amazonas	0,3%
14	N. Santander	1,2%	31	Chocó	0,2%
15	Putumayo	1,0%	32	Vichada	0,2%
16	Quindío	0,9%	33	Vaupés	0,0%
17	Sucre	0,8%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

De los 31 departamentos con pauta electoral en las redes sociales de META, aquellos con mayor grado de adopción de esta estrategia entre las candidaturas fueron Arauca, Valle del Cauca, Risaralda, San Andrés y Antioquia, como los territorios donde proporcionalmente se hizo más extensivo el uso de la pauta publicitaria en Facebook e Instagram durante la campaña electoral en 2023 (sin contabilizar a Bogotá D.C., que ocupó el primer lugar con 4,5 %). En contraste,

la misma medición pone a Guainía, Amazonas, Chocó, Vichada, y Vaupés dentro de la zona de los territorios con menor presencia del fenómeno a nivel nacional, en relación con el número de candidaturas en contienda dentro de sus fronteras.

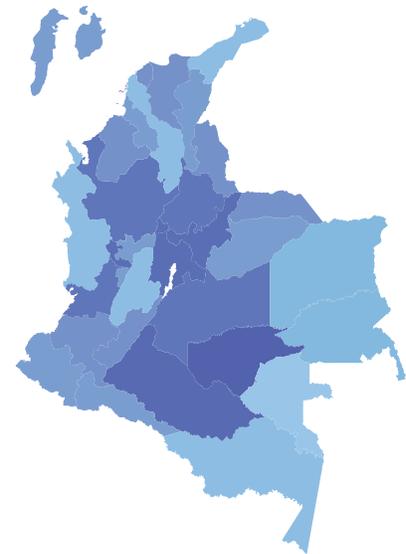
En lo concerniente a los comicios para elegir gobernadores, la proporción de aspirantes inscritos anunciante en META fue de más de la mitad en el 58 % de los departamentos en los cuales

se registró publicidad electoral en línea. En territorios como Santander, Risaralda, Boyacá, Caquetá, Cundinamarca y Guaviare, todas o casi todas las campañas a las respectivas gobernaciones invirtieron en publicidad en redes sociales. Sin embargo, Chocó, Guainía,

Vichada, Amazonas y Bolívar tuvieron un comportamiento contrario, en donde el 20 % de las candidaturas o menos acudieron a esta opción para competir por las gobernaciones.

Tabla 4. Grado de adopción de la pauta en redes sociales de META como estrategia de campaña entre las candidaturas a gobernaciones departamentales

#	Depto	5#	#	Depto	#
1	Guaviare	100%	18	Quindío	50%
2	C/marca	88%	19	Casanare	44%
3	Boyacá	86%	20	Tolima	40%
4	Caquetá	86%	21	Sucre	36%
5	Risaralda	80%	22	Cesar	33%
6	Santander	78%	23	Nariño	33%
7	N. Santander	75%	24	Putumayo	33%
8	Antioquia	73%	25	Archipiélago	29%
9	Córdoba	67%	26	La Guajira	25%
10	Meta	63%	27	Amazonas	20%
11	V. del Cauca	63%	28	Bolívar	20%
12	Cauca	56%	29	Guanía	14%
13	Arauca	50%	30	Vichada	14%
14	Atlántico	50%	31	Chocó	13%
15	Caldas	50%	32	Vaupés	0%
16	Huila	50%			
17	Magdalena	50%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Tabla 5. Distribución departamental de acuerdo con el porcentaje de las campañas a la gobernación que pagaron publicidad en las redes sociales de META en 2023

Porcentaje de candidaturas anunciantes en la elección de gobernador	Departamentos	%
Menos del 25% (adopción baja)	5	16 %
Entre el 25% y el 49 % (adopción media-baja)	8	26 %
Entre el 50 % y el 75% (adopción media-alta)	12	39 %
Más del 75% (adopción alta)	6	19 %
Total	31	100 %

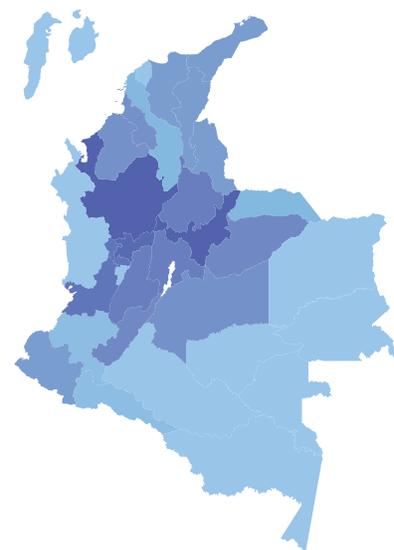
Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

En cuanto a las elecciones de diputados, ningún departamento registró un grado de adopción superior al 14 % en cuanto a publicidad electoral en redes sociales. Aunque baja en términos generales, quienes tuvieron una mayor adopción de esta herramienta fueron los aspirantes a las asambleas de Antioquia, Boyacá, Caldas, Risaralda, Valle

del Cauca, Santander y Cundinamarca. En cambio, en departamentos como Vichada, Quindío, Guaviare, Chocó, Guainía, Vaupés, Caquetá y Amazonas, no se reportaron anunciantes aspirantes a dicha corporación, y en Atlántico, San Andrés, Cauca, Putumayo y Magdalena fue apenas superior a cero.

Tabla 6. Grado de adopción de la pauta en redes sociales de META como estrategia de campaña entre las candidaturas a asambleas departamentales

#	Depto	#	#	Depto	#
1	Antioquia	14%	18	Arauca	2,4%
2	Boyacá	13%	19	Cesar	2%
3	Caldas	13%	20	Magdalena	1.9%
4	Risaralda	11%	21	Putumayo	1.5%
5	V. del Cauca	10%	22	Cauca	0.9%
6	Santander	10%	23	San Andrés	0.8%
7	C/marca	10%	24	Atlántico	0%
8	Tolima	9%	25	Amazonas	0%
9	Casanare	8%	26	Caquetá	0%
10	Huila	8%	27	Choco	0%
11	Meta	5%	28	Guanía	0%
12	Sucre	5%	29	Guaviare	0%
13	Córdoba	5%	30	Quindío	0%
14	N. Santander	3%	31	Vaupés	0%
15	Bolívar	3%	32	Vichada	0%
16	La Guajira	3%			
17	Nariño	3%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Tabla 7. Distribución de los departamentos de acuerdo con el porcentaje de las campañas a la asamblea que pagaron publicidad en las redes sociales de META en 2023

Porcentaje de candidaturas anunciantes en la elección de gobernador	Departamentos	%
Menos del 25% (adopción baja)	32	100 %
Entre el 25% y el 49 % (adopción media-baja)	0	0 %
Entre el 50 % y el 75% (adopción media-alta)	0	0 %
Más del 75% (adopción alta)	0	0 %
Total	32	100 %

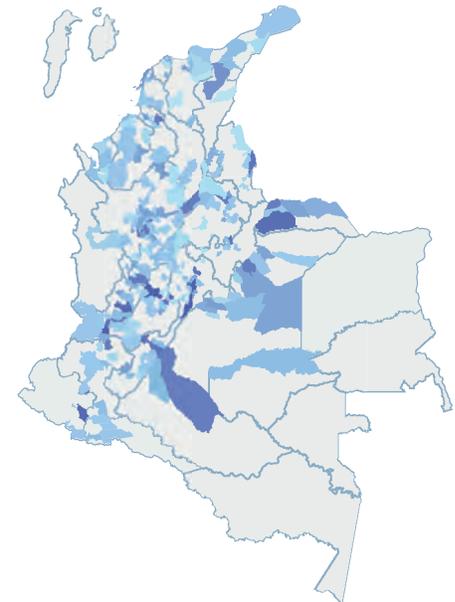
Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Pasando a las elecciones de alcaldes, la pauta en las redes sociales de META fue utilizada por menos de la mitad de las campañas en el 84 % de los municipios para los cuales se pudo determinar que hubo pago de propaganda electoral digital. Solo hubo seis municipios donde prácticamente todas las candidaturas a las alcaldías municipales pagaron anuncios promocionales en las plataformas en cuestión: Bello, Antioquia; Zipaquirá, Cundinamarca; Bucaramanga, Santander; Espinal, Tolima; Ibagué,

Tolima, y Bogotá D.C. Sin embargo, también se destaca el grado de adopción entre las candidaturas a la alcaldía de los municipios de Yumbo, Valle del Cauca; Cúcuta, Norte de Santander; Mosquera, Cundinamarca; Duitama, Boyacá y Envigado, Antioquia, donde como mínimo el 75 % de los aspirantes pautó en Facebook y/o Instagram para hacer propaganda electoral.

Tabla 8. Grado de adopción de la pauta en redes sociales de META como estrategia de campaña entre las candidaturas a alcaldías municipales

Porcentaje de candidaturas anunciadas en la elección de gobernador	Departamentos	%
Menos del 25% (adopción baja)	124	46 %
Entre el 25% y el 49 % (adopción media-baja)	103	38 %
Entre el 50 % y el 75% (adopción media-alta)	39	14 %
Más del 75% (adopción alta)	6	2 %
Total	272	100 %



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

En cuanto a las elecciones de concejales, el uso de la publicidad electoral en redes sociales se mantuvo por debajo del 20 % en los 63 municipios donde se identificó este fenómeno. Entre dichos municipios, se destacan Medellín, Antioquia; Cali, Valle del Cauca; Palmira, Valle del Cauca; Pereira, Risaralda; Manizales, Caldas; Envigado, Antioquia; Barranquilla, Atlántico; Neiva, Huila, y Bogotá D.C., donde las campañas de los aspirantes a los concejos hicieron

uso más activo de los servicios publicitarios en plataformas como Facebook e Instagram, en comparación con las demás municipalidades. Por lo demás, la mayoría de los municipios en los que se desarrollaron elecciones locales no registraron actividad publicitaria significativa en redes sociales por parte de las candidaturas a los respectivos concejos.

Tabla 9. Grado de adopción de la pauta en redes sociales de META como estrategia de campaña entre las candidaturas a concejos municipales

Porcentaje de candidaturas anunciantes en la elección de gobernador	Departamentos	%
Menos del 25% (adopción baja)	63	100 %
Entre el 25% y el 49 % (adopción media-baja)	0	0 %
Entre el 50 % y el 75% (adopción media-alta)	0	0 %
Más del 75% (adopción alta)	0	0 %
Total	63	100 %



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

La influencia geográfica de la conectividad digital en el uso de redes sociales como herramienta de campaña electoral

Este aparte del documento explora la influencia de la conectividad digital de los territorios en el grado de adopción de las redes sociales como estrategia de campaña electoral. En ese sentido, se pone a prueba la hipótesis según la cual la distribución geográfica de la pauta publicitaria de tipo electoral en Facebook e Instagram se concentró en 2023 dentro de los departamentos con una mayor penetración digital, entendiendo que el uso de esta estrategia de campaña se utilizaría en la medida en que los territorios cuenten con una atmósfera digital propicia, caracterizada por una infraestructura de conectividad robusta.

Para llevar a cabo la comparación, la primera variable (independiente) es el nivel de conectividad digital en los

departamentos, medido a partir de los resultados de la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares (ENTIC Hogares) del DANE. Este indicador refleja el porcentaje de personas de 5 años o más que usaron Internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo durante el año 2021, como una aproximación para evaluar la infraestructura digital y el acceso a tecnologías de la información en cada territorio y, de esta manera, identificar qué tan preparados están los departamentos para adoptar estrategias digitales en campañas políticas.

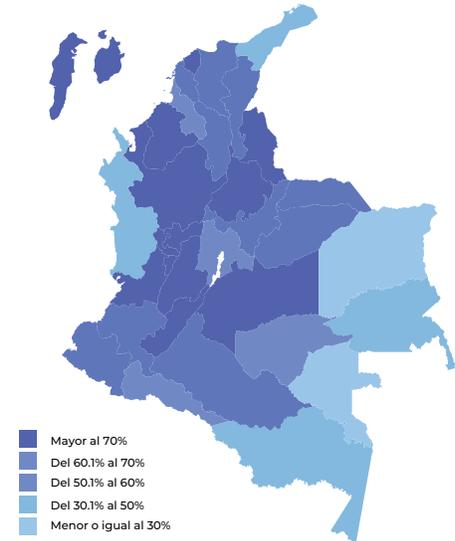
Los resultados de la encuesta ENTIC, presentados en la Tabla 10, revelan importantes disparidades geográficas en la conectividad a Internet en Colombia. Departamentos de las zonas fronterizas del país, en especial los pertenecientes a la región Amazónica, la Región Caribe y algunos ubicados en las regiones Pacífico y Orinoquía, destacan por el bajo porcentaje

de su población con acceso a Internet. En contraste, al interior del país, Bogotá D.C., Cundinamarca, Meta, Quindío, Antioquia, Santander, Norte de Santan-

der, Huila, Tolima y los departamentos del Eje Cafetero parecen tener a su población mejor conectada.

Tabla 10. Porcentaje de personas de 5 y más años que usaron Internet en cualquier lugar y desde cualquier dispositivo Total departamental 2021

#	Depto	#	#	Depto	#
1	San Andrés	87%	18	Bolívar	65%
2	Bogotá D.C.	86%	19	Cesar	64%
3	V. del Cauca	83%	20	Caquetá	64%
4	C/marca	80%	21	Magdalena	63%
5	Risaralda	80%	22	Cauca	61%
6	Meta	79%	23	Nariño	61%
7	Atlántico	76%	24	Guaviare	59%
8	Quindío	76%	25	Córdoba	58%
9	Antioquia	75%	26	Sucre	55%
10	Santander	75%	27	Putumayo	53%
11	Caldas	73%	28	Chocó	45%
12	Huila	71%	29	La Guajira	44%
13	N. Santander	70%	30	Amazonas	35%
14	Tolima	70%	31	Guanía	33%
15	Casanare	69%	32	Vaupés	21%
16	Boyacá	69%	33	Vichada	17%
17	Arauca	66%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

La segunda variable (dependiente) es el grado de adopción de la publicidad electoral en redes sociales a nivel departamental, estandarizado para evaluar las diferencias entre territorios de manera proporcional al número de candidaturas inscritas en cada uno. En

otras palabras, esta aproximación agrupa los departamentos en cinco categorías¹⁹ según el número de candidaturas registradas, para luego medir la distancia entre la proporción de campañas anunciadas en redes sociales en un territorio y el promedio calculado para

¹⁹ A continuación, se presenta la categorización hecha para estandarizar la variable de grado de adopción según el número de candidaturas inscritas en cada territorio:

Menos de 1.000: Arauca, Vichada, Guaviare, Amazonas, Guainía, Vaupés, San Andrés.
Entre 1.000 y 2.500: La Guajira, Bogotá, Quindío, Risaralda, Casanare, Chocó, Putumayo, Caquetá.
Entre 2.500 y 5.000: N. De Santander, Magdalena, Nariño, Córdoba, Huila, Cauca, Atlántico, Cesar, Caldas, Meta, Sucre.
Entre 5.000 y 10.000: Santander, Boyacá, Valle, Tolima, Bolívar.
Más de 10.000: Antioquia, Cundinamarca.

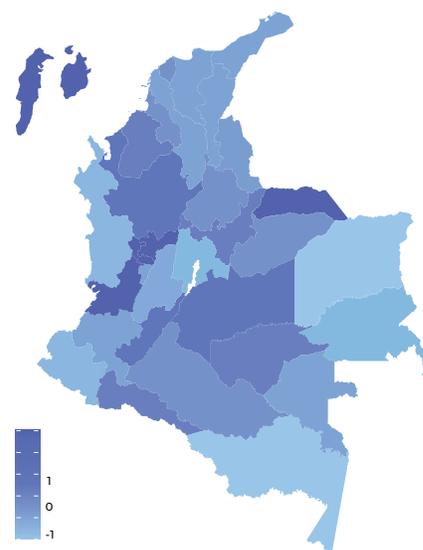
los departamentos dentro de su misma categoría, con lo que finalmente se obtiene un contraste más preciso entre territorios con diferentes contextos electorales.

La Tabla 11 muestra las diferencias en el grado de adopción estandarizado de la publicidad electoral en redes sociales entre los departamentos de Colombia. Por un lado, Bogotá D.C., Valle del Cauca, Caldas, Arauca, Risaralda, Meta y Huila lideran el uso de estas plata-

formas, con niveles significativamente más altos que el promedio en su categoría. Otros departamentos, como Antioquia, San Andrés y Santander, también tienen una adopción por encima del promedio, aunque en menor medida. Por su parte, departamentos como Chocó, Nariño, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Vichada y La Guajira registran los niveles más bajos de adopción de la pauta electoral en Facebook e Instagram durante 2023.

Tabla 11. Ranking departamental de presencia de campañas anunciadas en las redes sociales de META

#	Depto	#	#	Depto	#
1	Bogotá D.C.	2,4	18	Atlántico	-0,3
2	V. del Cauca	1,8	19	Cauca	-0,4
3	Caldas	1,8	20	Tolima	-0,5
4	Arauca	1,7	21	Córdoba	-0,5
5	Risaralda	1,5	22	Boyacá	-0,8
6	Meta	1,3	23	Guianía	-0,8
7	Huila	1,1	24	Amazonas	-0,9
8	Antioquia	1,0	25	Bolívar	-0,9
9	Casanare	0,9	26	Vaupés	-0,9
10	San Andrés	0,9	27	La Guajira	-1,0
11	N. Santander	0,7	28	Vichada	-1,0
12	Santander	0,4	29	C/marca	-1,0
13	Caquetá	0,3	30	Cesar	-1,0
14	Guaviare	0,2	31	Magdalena	-1,1
15	Putumayo	-0,1	32	Nariño	-1,3
16	Sucre	-0,2	33	Choco	-1,4
17	Quindío	-0,3			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Como resultado de emplear estos datos, se termina por validar parcialmente la hipótesis planteada sobre la distribución geográfica del uso de la pauta publicitaria electoral en Facebook e Instagram en 2023. Así pues, no es posible afirmar para la totalidad de los territorios bajo análisis que «cuanta mayor conectividad digital, mayor uso de propaganda electoral en línea», y viceversa. Es cierto que en algunos departamentos esta asociación sí se evidenció, mas hubo otros en los cuales no se pudo establecer del todo e, incluso, se llegaron a obtener resultados opuestos a los esperados en el análisis sobre territorios específicos.

Para comenzar, las mediciones indican que, en consonancia con la premisa de la que parte este análisis, los lugares donde hubo menos presencia de candidaturas anunciantes en redes sociales corresponden a los territorios más rezagados en la brecha digital del país. Por ejemplo, Vichada, Guainía, Vaupés, Chocó y La Guajira, independientemente de la aproximación empleada, se comprobaron como los departamentos cuya precaria conectividad digital coincide con un bajo uso de las redes sociales por parte de las candidaturas allí inscritas para las Elecciones de Autoridades Locales.

Los análisis también respaldan también la hipótesis del estudio para regiones específicas, en donde el alto uso de la pauta publicitaria electoral en redes sociales durante 2023 fue correspondiente con sus buenas condiciones de conectividad digital. Todo parece apuntar que, en ese sentido, una franja del territorio que va desde Valle del Cauca hasta Antioquia, pasando por Caldas y Risaralda, presentó un uso relativamente elevado de la promoción electoral en META, de conformidad con sus niveles de penetración digital.

En menor medida, la situación registrada en los departamentos de Huila y Meta sugiere a su vez esta misma relación entre la infraestructura digital y la publicidad política en línea. Los resultados para Bogotá D.C., en todo caso, siguen siendo el mejor ejemplo de cómo la disponibilidad de recursos digitales coexisten con una alta presencia de campañas anunciantes en redes sociales.

No obstante, el estudio expuso otros departamentos que, si bien gozan de una penetración digital media o avanzada, no mostraron prominencia en el uso de pauta publicitaria electoral en redes sociales en 2023. Cundinamarca es uno de esos territorios: aunque este ocupa el cuarto lugar en términos de porcentaje de población con acceso a Internet en Colombia según las últimas mediciones oficiales, la proporción de candidaturas anunciantes fue relativamente baja en comparación con otras circunscripciones y, especialmente, contrasta con la de Antioquia —un territorio similar en cuanto a número de candidaturas inscritas. Este es el caso también de Magdalena, Cesar, Bolívar y Atlántico, departamentos de la Costa Caribe, cuya presencia de pauta electoral en redes sociales fue baja aún para sus condiciones de conectividad digital.

Cabe destacar que hubo un departamento en particular que llamó la atención por el comportamiento que presentó en cuanto al uso de la pauta publicitaria electoral en las redes sociales de META. Se trata de Arauca, territorio en el que el 71 % de los municipios tuvo presencia de campañas electorales anunciantes en redes sociales, y que fue descubierto como un punto caliente de este fenómeno a pesar de ser una región con características de infraestructura digital que podrían sugerir lo contrario. Su ejemplo capta el interés y

plantea interrogantes sobre los factores locales subyacentes que impulsan la actividad publicitaria electoral en línea en contextos específicos, más allá de la penetración digital.

Al profundizar sobre la dinámica evidenciada en Arauca, se advierten antecedentes que podrían ser útiles para entender por qué, aunque no sobresale por sus condiciones de conectividad digital, en dicho departamento la pauta en redes sociales fue de uso relativamente extendido entre las campañas electorales de 2023. En algunos artículos de prensa, la Misión de Observación Electoral encontró que, para procesos comiciales anteriores, la situación de orden público en este departamento pareció estar asociada al nivel de actividades proselitistas a través de Internet. «La campaña está muy complicada para ir a la zona rural, por lo que en buena medida estamos acudiendo a una campaña a través de las redes sociales»²⁰, se lee en el testimonio que un aspirante al Congreso de la República dio a El Tiempo en 2022. En el mismo sentido, el medio de comunicación titulaba con ocasión de las Elecciones de Autoridades Locales de 2019: «Por amenazas, candidatos en Arauca hacen campaña solo por Internet»²¹, subrayando aún más una posible dependencia de las redes sociales en un entorno de amenazas y riesgos para las candidaturas. Por tanto, no se descarta que la presencia de grupos armados sea un elemento para empezar a comprender la campaña electoral en Arauca durante 2023, máxime cuando en esta zona persisten los desafíos de seguridad.

Dado el caso del departamento de Arauca, se consultó el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE de 2023²² como referencia para valorar si, al igual que en este territorio, la violencia coincidió con el uso proselitista de las redes sociales en otras partes del país. El cruce de esta fuente con la información de la Biblioteca de Anuncios de META da como resultado que, efectivamente, en 116 de los 312 municipios categorizados bajo riesgo medio, alto o extremo de violencia, hubo candidaturas anunciadas en redes sociales (es decir, en un 37 % de ellos). Y si se examina de forma departamental, los territorios donde mejor se superponen estos dos mapas fueron Atlántico, Boyacá, Quindío, Valle del Cauca, Magdalena y Huila —aparte de Arauca. De ahí que, aunque no es algo que se pueda generalizar para el todo el territorio nacional, queda visto que no es solo uno el caso en el cual se evidencia el uso de publicidad electoral digital en medio de circunstancias de violencia.

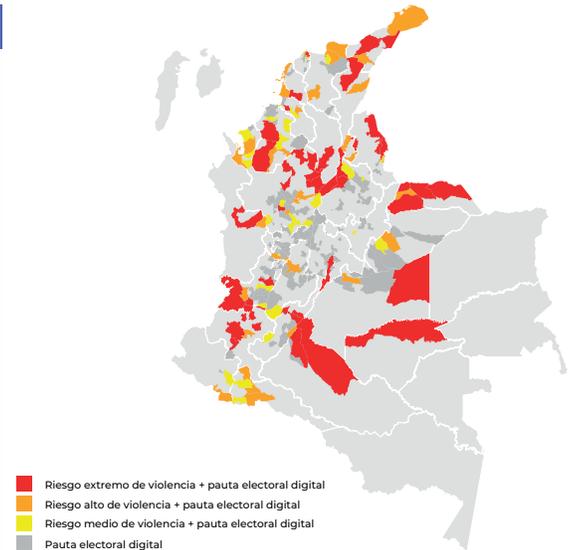
²⁰ El Tiempo (2022). Arauca: una campaña política bajo el fuego de los violentos. Consultado el 29 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/elecciones-2022-arauca-hacer-campana-politica-en-medio-de-la-guerra-647568>

²¹ El Tiempo (2019). Por amenazas, candidatos en Arauca hacen campaña solo por internet. Consultado el 29 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/candidatos-en-arauca-hacen-campana-solo-por-internet-por-inseguridad-408186>

²² En específico, se emplea el Mapa de Riesgo Electoral consolidado por factores de violencia. Se recomienda consultar el siguiente enlace para mayor información: <https://www.moe.org.co/mapa-de-riesgo-electoral-elecciones-de-autoridades-locales-2023/>

Tabla 12. Mapa de Riesgo Electoral consolidado por factores de violencia contra mapa de presencia del fenómeno de publicidad electoral en redes sociales

#	Depto	#	#	Depto	#
1	Atlántico	100%	18	Tolima	33%
2	Boyacá	100%	19	Meta	31%
3	Quindío	100%	20	Caquetá	25%
4	V. Cauca	100%	21	Guaviare	25%
5	Magdalena	80%	22	Cauca	24%
6	Arauca	71%	23	Bolívar	16%
7	Huila	67%	24	Nariño	9%
8	La Guajira	67%	25	Choco	7%
9	Risaralda	67%	26	Amazonas	0%
10	Santander	67%	27	Guanía	0%
11	Putumayo	56%	28	Vaupés	0%
12	Casanare	50%	29	Vichada	0%
13	Córdoba	50%	30	Caldas	n/a
14	Antioquia	44%	31	C/marca	n/a
15	Sucre	41%	32	San Andrés	n/a
16	Cesar	33%			
17	N. Santander	33%			



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Como Arauca, Valle del Cauca es otro departamento en el cual quedó documentado cómo se adoptaron estrategias de campaña por vía digital ante el clima político hostil. Allí llegó la prensa nacional, específicamente al municipio de Tuluá, para cubrir la sonada historia del entonces candidato a la Alcaldía, Gustavo Vélez, quien movió su campaña solo por Internet debido a las amenazas provenientes de bandas criminales. Según una nota periodística de El País (2023), al candidato no le quedó más remedio, pues los afiches promocionales que colgaba «eran retirados y quemados». «Vélez optó por hacer pro-

selitismo electoral de forma diferente. Volcó sus esfuerzos a las redes sociales y contrató al exmilitar y parapentista Jorge González para que sobrevolara el municipio con un pendón de su campaña»²³, narra este medio de comunicación como una muestra de la necesidad de alternativas de promoción cuando está en riesgo la integridad física de las candidaturas. Finalmente, la noticia relata que Vélez resultó electo como alcalde de Tuluá, pero que en este proceso fue asesinado González, el parapentista, quien se vio obligado a aterrizar de emergencia en una zona controlada por bandas criminales opo-

²³ El País (2023). Tuluá, la ciudad colombiana en la que pagan 100 dólares por muerto. Consultado el 29 de enero de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-18/tulua-la-ciudad-colombiana-en-la-que-pagan-100-dolares-por-muerto.html>

sitoras, marcando el fin de cualquier intento de campaña en calle y dejando a las redes sociales como el único recurso viable de proselitismo.

Todo lo anterior lleva a concluir que el mapa del uso de pauta publicitaria electoral en redes sociales no se ajusta por completo al mapa de la brecha digital en Colombia, ni al mapa de violencia, ni tampoco se circunscribe únicamente al ámbito de las ciudades capitales, al menos en lo que respecta a 2023. Entonces, si se quisiera establecer dónde se concentraron las candidaturas usuarias de las redes sociales en dicho año, se podría afirmar que:

a. Las zonas de frontera terrestre y marítima estuvieron en su mayoría alejadas de esta práctica de campaña, concretamente, gran parte de la las costas Pacífico y Caribe, de la Amazonía y de los Llanos Orientales.

b. Cundinamarca tuvo una cantidad mucho más baja de candidaturas anunciadas en las redes sociales de META de las que se esperaba por sus condiciones de conectividad digital y su alto número de inscritos, aunque no se puede perder de vista que este recurso fue extensamente adoptado por las campañas a la Gobernación del departamento.

c. Hubo un foco muy visible de este fenómeno en Valle del Cauca, que se expande hacia parte del Eje Cafetero (Caldas y Risaralda) y alcanza a Antioquia. La capital del país, con su infraestructura digital altamente desarrollada y una población activa en redes sociales, fue en todo caso el epicentro principal de la actividad publicitaria electoral en línea.

d. Arauca, seguido de Meta y Huila, fueron otros puntos de actividad im-

portantes de campaña electoral en redes sociales en proporción con su tamaño.

e. A nivel municipal, las entidades territoriales de categoría especial, junto a los de primera y segunda categoría, fueron los escenarios de un 61 % de las campañas electorales en línea. Mientras tanto, el 39 % restante de las candidaturas anunciadas se agrupa en los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría.

f. La relevancia política y económica de las capitales departamentales no significó que centralizaran la publicidad electoral en línea, puesto que el 60% de las candidaturas en META se ubicó en otras ciudades. Lo que sí es que los departamentos en donde hubo menor presencia de candidaturas anunciadas fueron justamente en donde las ciudades capitales concentraron una mayor proporción de estas, como fue el caso de Nariño, Chocó y Bolívar.

g. La presencia de campañas electorales en línea coincidió en el 37 % de los municipios que, según el Mapa de Riesgo Electoral de la MOE, se encontraban bajo riesgo medio, alto o extremo de violencia. Esta superposición se produjo con mayor claridad en los departamentos de Valle del Cauca, Quindío, Atlántico, Magdalena y Arauca.

Los patrones geográficos vistos hasta aquí resaltan la diversidad en la adopción de la propaganda electoral en redes sociales en 2023, lo cual pone de presente la posible influencia de factores regionales y locales en la estrategia de campaña política, en ocasiones, más relevantes que las ventajas o desventajas digitales en el territorio. Uno de ellos, como se conjeturó para el caso de

Arauca, sería la violencia; pero hay otras variables factibles relacionadas con la tradición política local y la demografía del electorado, a las que tal vez se pueda atribuir el relativamente bajo uso que las campañas electorales le dieron a las redes sociales en algunas partes de la Costa Caribe y en Cundinamarca.

¿Dónde se concentró el gasto en publicidad electoral en línea?

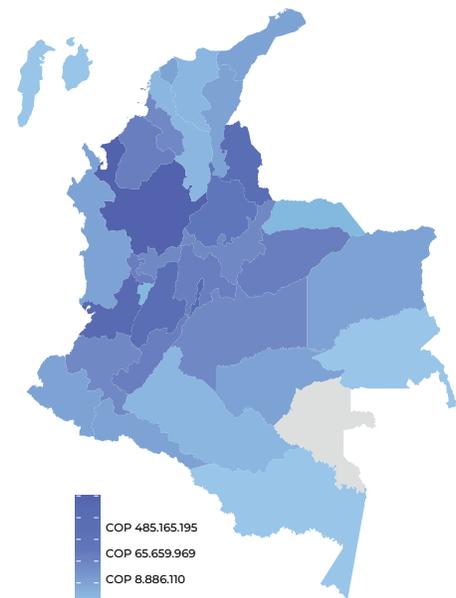
Los pagos que recibió META por publicidad electoral en sus plataformas provinieron principalmente de Antioquia (COP 3.285M), Bogotá D.C (COP 1.329M), Valle del Cauca (COP 1.327M), Santander (COP 1.116M) y Norte de Santander

(COP 808M), desde donde fluyó el 53 % de la suma total en periodo de campaña. Estos departamentos aglomeran un importe global de COP 7.863.542.244 en anuncios publicitarios en Facebook e Instagram, muy lejos de las inversiones en departamentos como Vichada (COP 8M), San Andrés (COP 5M), Guainía (COP 2M), Amazonas (COP 2M) y Vaupés (COP 0M). Dicha lista, exhibida en la Tabla 13, es coherente con los resultados del apartado anterior por los cuales se delimitaron las zonas del país con mayor y menor presencia de candidaturas anunciadas en META, excepto por Norte de Santander.

Tabla 13. Volumen de gasto en publicidad electoral dentro de las redes sociales de META durante el periodo de campaña electoral en 2023

#	Depto	Cop*	#	Depto	Cop*
1	Antioquia	\$3.285	18	Atántico	\$172
2	Bogotá D.C.	\$1.329	19	Bolívar	\$145
3	V. del Cauca	\$1.327	20	Caquetá	\$124
4	Santander	\$1.116	21	Quindío	\$105
5	N. Santander	\$808	22	Cesar	\$100
6	Córdoba	\$660	23	Arauca	\$98
7	C/marca	\$649	24	Putumayo	\$82
8	Risaralda	\$454	25	Nariño	\$76
9	Boyacá	\$422	26	La Guajira	\$42
10	Caldas	\$407	27	Guaviare	\$17
11	Huila	\$318	28	Chocó	\$13
12	Sucre	\$301	29	Vichada	\$8
13	Meta	\$295	30	San Andrés	\$5
14	Cauca	\$263	31	Guainía	\$2
15	Tolima	\$246	32	Amazonas	\$2
16	Casanare	\$221	33	Vaupés	\$0
17	Magdalena	\$175			

*Cifras en millones de pesos



Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. Elaboración: Misión de Observación Electoral

Hay un enfoque distinto y tal vez más eficaz para visualizar la concentración territorial del gasto en publicidad electoral en META, utilizando el criterio de costo medio de las campañas digitales en reemplazo de aquel del gasto total por territorio. La óptica que ofrece el promedio es menos susceptible de verse sesgada por el número de candidaturas anunciantes, y contribuye a develar la magnitud de la apuesta hecha en redes sociales por las campañas de cada departamento. Aún así, esta opción debe ser utilizada con la precaución de que los resultados son sensibles a valores atípicamente altos o bajos, que pueden llegar a distorsionar la medida central del gasto de las candidaturas anunciantes en cada área geográfica.

Tomando el promedio de gasto en redes sociales por campaña anunciante, se reordena en la Tabla 14 la visión territorial sobre el comportamiento de esta variable. En primer lugar, Córdoba pasa a ser el departamento más destacado,

con un promedio de COP 21.000.000 en anuncios por campaña electoral. Después, aparecen Norte de Santander, Bogotá D.C., Antioquia y Sucre como otras zonas sobresalientes, con presupuestos medios de COP 14.000.000, COP 13.000.000, COP 13.000.000 y 12.000.000, respectivamente. Santander y Valle del Cauca, que bajo el criterio de gasto total figuraban entre las posiciones más altas, descienden en la clasificación cuando se considera el promedio de gasto en anuncios digitales por campaña.

Es preciso mencionar que, en lo que concierne a los territorios con menor gasto en publicidad electoral dentro de Facebook e Instagram, estos se mantienen en la misma consideración con independencia de la forma en que se aborde la georreferenciación. En ese orden, se refuerza el indicio según el cual los departamentos de Vaupés, San Andrés, Guainía y Amazonas son aquellos donde las campañas electorales digitales fueron menos costosas en general.

Tabla 14. Promedio de gasto de las campañas electorales en 2023 por concepto de propaganda en las redes sociales de META²⁴

	Departamento	Alcaldía	Asamblea	Concejo	Gob.	J.A.L.	Total
1	Córdoba	\$27,7	\$5,4	\$1,8	\$25,6	N/A	\$21,3
2	N. Santander	\$16,8	\$3,2	\$2,4	\$31,8	N/A	\$14,2
3	Bogotá d.C.	\$54,7	N/A	\$11,2	N/A	\$2,4	\$13
4	Antioquia	\$10,5	\$6,4	\$6,9	\$144,4	N/A	\$12,8
5	Sucre	\$12,8	\$2,2	\$1,1	\$18,4	N/A	\$11,6
6	Risaralda	\$20,1	\$3,1	\$2,1	\$24,2	N/A	\$10,8
7	Santander	\$11,9	\$6,7	\$2,5	\$22,3	N/A	\$9,5
8	Cauca	\$5,9	\$1,4	\$2,6	\$26,6	N/A	\$9,1
9	V. Cauca	\$12,9	\$4	\$3,9	\$23,5	N/A	\$9
10	Boyacá	\$5	\$2,6	\$1,5	\$41,3	N/A	\$8,1

²⁴Se resaltan en rojo para cada corporación o cargo en contienda los cinco departamentos en los cuales las campañas electorales invirtieron, en promedio, más recursos en las redes sociales de META.

11	Magdalena	\$7,5	\$1,5	\$2,4	\$16	N/A	\$7,6
12	Vichada	N/A	N/A	N/A	\$7,5	N/A	\$7,5
13	Caldas	\$3,9	\$4,3	\$2,9	\$105,5	\$2,7	\$7,3
14	Casanare	\$5,2	\$3	\$1,4	\$25,1	N/A	\$6,7
15	Caquetá	\$2,4	N/A	N/A	\$15,3	N/A	\$6,5
16	Meta	\$5,5	\$4,8	\$2,6	\$12,6	N/A	\$6,2
17	Atlántico	\$5,6	\$1,3	\$2,4	\$24,4	\$2,3	\$5,9
18	Cundinamarca	\$5,9	\$3,6	\$1,8	\$18,8	N/A	\$5,9
19	Huila	\$5,8	\$1,9	\$2,3	\$22,4	N/A	\$5,8
20	Quindío	\$3,2	N/A	\$1,6	\$15,1	N/A	\$5,5
21	Tolima	\$7,4	\$3,1	\$3,5	\$1,6	\$1,2	\$5,5
22	Cesar	\$5,7	\$1,2	\$1,6	\$7,3	N/A	\$5,3
23	Bolívar	\$6,7	\$2,4	\$2,1	\$7,2	\$4,1	\$5,2
24	Putumayo	\$3,7	\$1,7	N/A	\$12,7	N/A	\$5,1
25	Arauca	\$4,9	\$2,5	\$1,6	\$4,7	N/A	\$4,3
26	Nariño	\$4,8	\$1,9	\$1,8	\$4,7	N/A	\$3,8
27	La guajira	\$3,5	\$3,3	\$1,1	\$5,6	N/A	\$3,5
28	Chocó	\$4	N/A	N/A	\$1,4	N/A	\$3,3
29	Guaviare	\$2,6	N/A	N/A	\$3,1	N/A	\$2,8
30	Guainía	N/A	N/A	N/A	\$2,4	N/A	\$2,4
31	Amazonas	N/A	N/A	N/A	\$2	N/A	\$2
33	San andrés	N/A	\$1,5	N/A	\$1,9	N/A	\$1,8
Promedio general		\$9,8	\$4,2	\$5,3	\$28,2	\$2,4	\$9,3

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. Elaboración: Misión de Observación Electoral

Como se reseñó en párrafos anteriores, Córdoba es uno de los departamentos en los cuales hubo más movimiento de recursos entre las campañas para promocionarse en redes sociales. En este territorio, las candidaturas anunciadas tuvieron un promedio general de COP 21.303.183 de gastos en pauta publicitaria dentro de las plataformas digitales, el más alto de todas las circunscripciones analizadas. Las campañas a las alcaldías del departamento y a la gobernación lideran fundamentalmente esta estadística, con promedios de gastos digitales superiores frente a mu-

chos aspirantes a los mismos cargos de otras circunscripciones. Por ejemplo:

- Natalia López, candidata a la alcaldía de Montería por la Coalición Montería es Capaz, registró un gasto en META de COP 256.978.494 durante su periodo de campaña, con lo cual no le alcanzó para resultar triunfadora en la contienda.
- Hugo Kerguelén, alcalde electo de Montería por la Coalición Una Sola Montería, invirtió COP 183.060.814 para promocionar su proyecto político en las redes sociales.

- Gabriel Calle gastó COP 65.264.947 en anuncios publicitarios dentro de Facebook e Instagram, para desarrollar su campaña para ser Gobernador de Córdoba —cargo al que no fue electo— por la Coalición Nuevo Futuro.
- Said David Bítar, quien salió victorioso en la elección a la alcaldía de Cereté con la Coalición Cambiemos el Rumbo, sumó COP 33.514.295 en pagos a META por concepto de pauta electoral.

También, el departamento de Córdoba se distinguió por el gasto promedio de las candidaturas a la asamblea en lo relativo a publicidad electoral en redes sociales. Entre las más ambiciosas, se cuentan la del no electo Juan Gabriel García (Partido Nuevo Liberalismo), con una inversión total de COP 13.949.780, y la de Carolina Zapata —única diputada mujer electa—, con un importe de COP 5.809.966.

Norte de Santander se suma como uno de los territorios llamativos por el vigoroso flujo de recursos que hubo desde las campañas electorales hacia las redes sociales de META. Con un promedio general de inversión en plataformas digitales de COP 14.173.117, el segundo más alto del país, las candidaturas norsantandereanas desplegaron este tipo de estrategias con más fuerza que las provenientes de otros lugares de la geografía nacional. Nada más en el ámbito de las elecciones municipales, se notó una firme intención de pautar publicidad electoral en línea por parte de los aspirantes listados a continuación:

- Juan Carlos García, postulante a la Alcaldía de Cúcuta por la Coalición Cúcuta Segura y Competitiva (tercero en la votación): COP 238.809.324 en anuncios publicitarios en Facebook e Instagram.
- Jorge E. Acevedo, ganador de la

elección a la Alcaldía de Cúcuta, quien dedicó a las redes sociales COP 102.399.811 para promover su grupo significativo de ciudadanos Todos por Cúcuta.

- José L. Jácome, invirtiendo COP 54.078.083 para promover su candidatura a la alcaldía de Cúcuta Avanza en las plataformas de META (segundo en la votación).

Y las candidaturas a la gobernación de Norte de Santander tampoco se quedaron atrás, empezando por las de:

- William Villamizar, nuevo gobernador del departamento, cuya apuesta digital fue de COP 69.613.173.
- John É. Ortega, quinto en la votación por la Gobernación de Norte de Santander, habiendo invertido COP 43.094.782 en anuncios publicitarios en redes sociales.

Bogotá D.C. fue otro territorio de interés en lo que se refiere al alto gasto de las campañas en publicidad electoral digital. Allí las candidaturas tuvieron un importe total promedio de COP 13.025.607 en META. Carlos F. Galán del Partido Nuevo Liberalismo, posesionado alcalde mayor el 01 de enero de 2024, encabezó este indicador con gastos en META por más de COP 165.000.000, superiores a los de sus contendientes:

- El general (r) Jorge L. Vargas del Partido Cambio Radical, quien en su búsqueda de la alcaldía de Bogotá D.C. le apostó a las redes sociales una suma de COP 120.680.584
- Juan Daniel Oviedo, aspirante por el grupo significativo de ciudadanos Con Toda por Bogotá, cuya campaña compró COP 55.923.784 en anuncios dentro de Facebook e Instagram.

Pero también en Bogotá se dio una gran inversión en redes sociales por

parte de las campañas al Concejo Distrital, con un promedio de COP 11.172.171. Particularmente, llaman la atención los casos de:

- El concejal electo por el Partido Verde Julián Espinosa, anunciante en redes sociales por COP 70.764.229.
- Andrea C. Hernández, candidata por el Partido Centro Democrático, cuya campaña en las plataformas de META ascendió a COP 70.425.534 en anuncios.
- Tatiana Margarita Alvear, del Liderazgo Amplio de Renovación de Avanzada (L.A.R.A.), quien desarrolló parte de su campaña en Facebook e Instagram a partir de un presupuesto de COP 62.411.790.

Se incluye a Antioquia también en la lista de los departamentos de mayor gasto publicitario electoral en redes sociales. Para esto, basta con revisar el promedio general de la inversión en META en este territorio (COP 12.831.477), el cual se deriva de los abultados desembolsos de algunas candidaturas a la gobernación, a la asamblea, a las alcaldías y a los concejos municipales del departamento. En el primer caso, los máximos exponentes de esta tendencia son:

- Mauricio Tobón Franco, líder del grupo significativo de ciudadanos El Parche, quien no pudo llegar a la gobernación antioqueña a pesar de haber hecho la puja electoral más grande del país en redes sociales, con COP 316.899.513.
- Fredy Restrepo, del Partido Independientes, el segundo mayor anunciante en redes sociales en la contienda por la Gobernación de Antioquia, y el segundo también a nivel nacional, con un presupuesto de COP 286.859.191.
- Andrés Julián Rendón, bajo la bandera de Por Antioquia Firme, invir-

tiendo un total de COP 259.096.110 en su intento exitoso de ser el nuevo gobernador del departamento.

En el caso de las campañas aspirantes a la asamblea de Antioquia, las campañas que más contribuyeron a elevar el promedio del departamento fueron las pertenecientes a Andrés Felipe Bedyoya y David Fernando Ruiz, ambos del Partido Creemos, cada uno de los cuales resultó electo gastando COP 45.076.424 y COP 27.216.874 en anuncios publicitarios digitales. Mientras tanto, los nuevos concejales de Medellín, Andrés Felipe Tobón (P. Centro Democrático) y Sebastián López (P. Creemos) se hicieron elegir habiendo sido los aspirantes este tipo de corporación pública que más gastaron en todo el departamento.

Finalmente, no se puede pasar por alto a Sucre, departamento en donde las campañas electorales también se caracterizaron por gastos relativamente altos en redes sociales. Prueba de ello es que, en este territorio, el presupuesto medio general que las candidaturas destinaron a las redes sociales estuvo alrededor de COP 11.571.849. El mejor ejemplo es la campaña en redes de Diego Mercado por COP 53.909.312 para posicionarse en la carrera a la alcaldía de Sincelejo por el Partido En Marcha, la cual fue la de mayor envergadura en este departamento, junto a las de:

- Yahir Acuña, alcalde electo de la capital sucreña por el Partido de la U, quien gastó COP 49.744.738 en anuncios promocionándose en las plataformas de META.
- Lucy Inés García, inscrita en la elección de la Gobernación de Sucre mediante la Coalición Mujer de Resultados: COP 43.787.940.
- Aldemar Alfaro (Partido Gente en Movimiento), que en su intención de

llegar a la alcaldía de Sincelejo ejecutó un presupuesto de COP 37.122.161 en publicidad dentro de Facebook e Instagram.

- Jacobo Quessep, candidato a la alcaldía por la Coalición Rescatemos Sincelejo, cuya pauta en redes sociales cerró en los COP 35.761.456.

A partir de lo expuesto, se puede inferir que las candidaturas que más invirtieron en las redes sociales de META al interior de los departamentos fueron las desarrolladas en ciudades capitales. De hecho, filtrando únicamente por las campañas anunciantes a cargos de elección popular del orden municipal, el gasto promedio en publicidad electoral digital así lo demuestra: en las capitales, el presupuesto destinado a Facebook e Instagram fue de media 2,5 veces más abultado que en las contendas de otras ciudades. De manera que no es solo un comportamiento que se observa en ciertos departamentos, sino que en general las apuestas electorales en redes sociales parecen estar marcadas por una mayor intensidad en las ciudades capitales del país. La disparidad es evidente al revisar los ejemplos de Montería, Medellín, Sincelejo, Cúcuta y Bucaramanga, ciudades donde el promedio de gasto en campaña digital superó con notoria diferencia al promedio evidenciado en las demás circunscripciones municipales de sus respectivos departamentos, tal como se observa en la Tabla 15.

Tiene sentido que las campañas digitales para cargos de elección popular en las ciudades capitales sean de manera consistente las más costosas de cada departamento. Al fin y al cabo, estas zonas comparten características que hacen que invertir generosamente en redes sociales como medio de difusión de los proyectos políticos sea una estrategia que puede intuirse acertada y ne-

cesaria. Lo primero es que ciudades tan pobladas como las capitales requieren de sumas proporcionalmente elevadas para tener la cobertura deseada entre los votantes, ya que el volumen del presupuesto publicitario en redes sociales está, entre otras cosas, en función de la población objetivo. Lo segundo tiene que ver con la buena conectividad que suele haber en las urbes más importantes del país, gracias a lo cual es probable que exista una atmósfera digital propicia para desarrollar allí campañas electorales en línea. Lo tercero y último está en que la competencia por la atención del electorado es especialmente intensa en estos entornos urbanos, donde la diversidad de medios de comunicación hace que sea crucial destacarse en las redes a través de inversiones más grandes si no se cuenta con un tráfico orgánico. Es por todo lo anterior que, al interior de los departamentos, es cuando menos lógico que las candidaturas en las ciudades capitales sean en general las que mayor gasto total ejecuten en redes sociales, y no las de ciudades intermedias ni las de municipios pequeños.

Hubo excepciones para este comportamiento en cuatro departamentos, signo de ciudades no capitales meritorias de atención por alojar candidaturas anunciantes con inversiones atípicamente altas en redes sociales, o bien de capitales en donde el gasto en estas plataformas no fue tan alto como se esperaba. En Arauca, un departamento al que ya se había hecho referencia en este estudio por su situación de violencia, el pago por anuncios publicitarios de la campaña promedio en la ciudad capital fue COP 800.000 menor que en las demás municipalidades del territorio. Algo similar sucedió en Boyacá, donde la diferencia en el promedio de gasto entre las campañas de la ciudad capital y de los otros municipios del de-

partamento fue de -COP 700.000. Un poco más llamativo fue el caso de Atlántico, ya que una ciudad capital tan importante como Barranquilla registró un gasto en publicidad digital minúsculo por parte de las campañas electorales, incluso inferior que lo que en

otros municipios aledaños. Por último, Pereira, capital de Risaralda, se vio ligeramente opacada por la fuerte puja económica que se dio en redes sociales entre Óscar Toro, Tatiana López y Roberto Jiménez frente a la Alcaldía de Dosquebradas.

Tabla 15. Diferencia entre los promedios de gasto invertido en publicidad electoral en las redes sociales de META en ciudades capitales y no capitales

Depto.	Prom. Capital	Prom. No Capital	Dif.
Amazonas	\$0	\$0	\$0
Antioquia	\$19,6	\$4,7	\$14,9
Arauca	\$4	\$4,7	-\$0,8
Atlántico	\$2,8	\$5	-\$2,1
Bogotá D.C	\$16,1	n/a	n/a
Bolívar	\$6,6	\$2,9	\$3,6
Boyacá	\$3,8	\$4,6	-\$0,7
Caldas	\$4,2	\$2,6	\$1,5
Caquetá	\$2,8	\$2,1	\$0,6
Casanare	\$7	\$3,4	\$3,6
Cauca	\$9,7	\$1,8	\$7,9
Cesar	\$6,7	\$3,7	\$3
Chocó	\$4,2	\$3,5	\$0,7
Córdoba	\$89,3	\$5	\$84,3
C/marca	n/a	\$5,3	n/a
Guianía	\$0	\$0	\$0
Guaviare	\$2,6	\$0	\$2,6
Huila	\$6,2	\$2,3	\$3,9
La Guajira	\$4,1	\$2,6	\$1,6
Magdalena	\$8,5	\$4,4	\$4,1

Depto.	Prom. Capital	Prom. No Capital	Dif.
Meta	\$9,4	\$2,6	\$6,8
Nariño	\$4,3	\$3,1	\$1,3
N. Santander	\$20,0	\$4,5	\$16,5
Putumayo	\$5,3	\$3	\$2,3
Quindío	\$3,5	\$1,6	\$1,8
Risaralda	\$9,5	\$12,4	-\$2,8
San Andrés	\$0	\$0	\$0
Santander	\$16,9	\$6	\$10,9
Sucre	\$23,4	\$3,1	\$20,2
Tolima	\$10,2	\$4,5	\$5,7
V. del Cauca	\$13,5	\$7,4	\$6,1
Vaupés	\$0	\$0	\$0
Vichada	\$0	\$0	\$0
Total	\$13,1	\$5	\$8,1

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Habiendo considerado la inversión total de las campañas electorales en las redes sociales de META, es importante también analizar el gasto desde la perspectiva per cápita, es decir, el monto del importe en anuncios por votante potencial. Esta medida nos permite controlar por el censo electoral de cada circunscripción, con lo cual es posible tener una comparación más precisa de la intensidad del gasto en publicidad en redes sociales como estrategia de campaña electoral en las diferentes zonas del país. Al considerar el gasto per cápita, se pueden revelar tendencias y patrones que de otro modo podrían pasar desapercibidos, lo cual suministra una visión más completa del panorama de las campañas electorales y su uso de la publicidad en las redes sociales.

promedio en publicidad electoral en redes sociales tiende a disminuir, tanto para candidatos a cargos uninominales (alcaldes y gobernadores) como para candidatos a cargos plurinominales (diputados y concejales). Véase que, mientras las candidaturas anunciantes en municipios con un censo de 25,000 electores o menos pueden haber gastado una media de más de COP 100 por ciudadano inscrito en la elección, esta cifra disminuye significativamente a menos de COP 10 en municipios con un censo de 5,000,001 o mayor. Del mismo modo, se puede observar que, de una pauta digital promedio de más de COP 25 por persona en departamentos con hasta 200.000 electores, los montos tienden a reducirse rápidamente conforme el tamaño del censo aumenta, hasta llegar a sumas de un dígito.

Justamente, la Tabla 16 ilustra un hallazgo interesante al respecto: a medida que el censo electoral de una circunscripción aumenta, el gasto per cápita

Tabla 16. Comportamiento del gasto per capita en anuncios publicitarios de campaña en redes sociales, de acuerdo con el censo electoral

Municipios con censo electoral de	Prom. de gasto per cápita	
	Alcaldía	Concejo
5.000.001 o mas	\$ 9	\$ 2
[1.000.001, 5.000.000]	\$ 28	\$ 4
[500.001, 1.000.000]	\$ 49	\$ 4
[250.001, 500.000]	\$ 49	\$ 8
[100.001, 250.000]	\$ 76	\$ 15
[50.001, 100.000]	\$ 72	\$ 33
[50.001, 50.000]	\$ 91	\$ 49
25.000 o menos	\$ 167	\$ 114

Departamentos con censo electoral de	Prom. de gasto per cápita	
	Gob.	Asamblea
4.000.001 o mas	\$ 28	\$ 1
[3.000.001, 4.000.000]	\$ 6	\$ 1
[1.500.001, 3.000.000]	\$ 10	\$ 3
[885.001, 1.500.000]	\$ 21	\$ 2
[1690.001, 885.000]	\$ 34	\$ 5
[400.001, 690.000]	\$ 26	\$ 5
[200.001, 400.000]	\$ 46	\$ 9
200.000 o menos	\$ 57	\$ 28

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META. **Elaboración:** Misión de Observación Electoral

Son varias las razones a las que puede obedecer la relación inversa entre el tamaño del censo electoral y el gasto per cápita en publicidad electoral digital. Por un lado, podría estar operando el «efecto de red», a través del cual la necesidad de invertir en publicidad disminuye progresivamente a medida que el alcance de los anuncios publicitarios se amplifica de forma orgánica mediante las interacciones de más y más usuarios conectados a las redes sociales. Por otro lado, debe considerarse la posibilidad de que las candidaturas anunciantes ajusten su comportamiento de gasto ante la expectativa de que, después de un cierto nivel de inversión, cada unidad adicional de publicidad genere un impacto menor en el alcance y la influencia de la campaña (rendimientos marginales decrecientes). Así mismo, no se descarta que las campañas en circunscripciones más grandes tengan mayor y mejor información sobre la población objetivo, misma que les permita una inversión publicitaria más costo-efectiva a través de técnicas de segmentación del público.

Con todo, se concluye que el mapa del gasto en publicidad electoral en línea de 2023 reúne las siguientes características:

- El 53 % del gasto total ejecutado por las candidaturas anunciantes en META se realizó en el Distrito Capital y en cuatro (4) de los 32 departamentos: Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander. Estos territorios, menos el último, habían sido los mejor clasificados en el apartado anterior por ser aquellos con mayor número de campañas pausando en Facebook e Instagram.
- El corredor territorial conformado por Antioquia, Córdoba y Sucre se

destacó por ser el escenario de las campañas electorales que, en promedio, mayores gastos hicieron en las redes sociales de META. Esta distinción también es para el departamento de Norte de Santander y el Distrito Capital, en donde las candidaturas anunciantes en general tuvieron gastos relativamente superiores a los encontrados en otras circunscripciones.

- En promedio, las capitales de cada departamento fueron los territorios en los que las candidaturas anunciantes en redes sociales (aspirantes a alcaldías y concejos municipales) hicieron mayores inversiones en Facebook e Instagram. Las únicas excepciones fueron Barranquilla, Tunja, Arauca y Pereira, ciudades donde el gasto electoral promedio en redes sociales fue comparativamente pequeño frente a sus municipalidades vecinas.

- Antioquia, Norte de Santander, Caldas, Boyacá y Cauca fueron los departamentos cuyas gobernaciones departamentales fueron disputadas con mayor intensidad económica en redes sociales de META, por medio de inversiones millonarias. Todo lo contrario, el presupuesto promedio invertido en Facebook e Instagram por las candidaturas anunciantes que aspiraban a las gobernaciones de Tolima, San Andrés, Amazonas, Guainía y Chocó fue muy poco competitivo.

- El estudio puso de manifiesto que, cuanto mayor es el censo electoral de una circunscripción, el gasto per cápita en publicidad electoral en redes sociales tiende a disminuir. Esto podría atribuirse al «efecto de red», a expectativas sobre rendimientos marginales decrecientes y/o a una mayor disponibilidad de información sobre la población objetivo en cir-

cunscripciones más grandes, lo que permite una inversión publicitaria más eficiente.

¿Quiénes son las candidaturas anunciantes en redes sociales?

Esta parte del documento se ocupa de caracterizar la población de campañas anunciantes en Facebook e Instagram en 2023, a partir de datos sociodemográficos y electorales obtenidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Por tanto, a continuación se desglosará una descripción de la edad, género, cargo en contienda y tipo de organización política de las candidaturas anunciantes en las redes sociales de META.

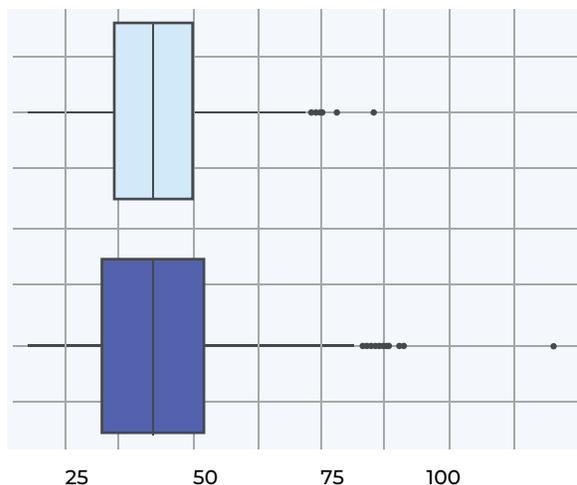
a. Edad de las candidaturas anunciantes

La distribución etaria de las candidaturas anunciantes en META se concentró entre los 35 (primer cuartil) y 50 años (tercer cuartil). El 50 % de ellas, como se observa en la Tabla 17, se localizó

dentro de este rango de edad, siendo el promedio y la mediana de 43 años. La población joven (hasta la 28 años) equivalió a aproximadamente un 10 % del total de candidaturas anunciantes, lo mismo que la población de adultos mayores (personas de 60 años en adelante). En perspectiva, esta distribución se asemeja bastante a aquella del universo de candidaturas inscritas en las Elecciones de Autoridades Locales de 2023, para la cual el promedio fue de 42,7 años y la mediana de 42.

Vale la pena mencionar que no hay especial correlación entre la edad de las candidaturas en contienda y su gasto en anuncios publicitarios dentro de META. Lo que se anotó es que en todos los niveles de inversión el promedio de edad rondó los 43-44 años, salvo por el más alto en donde la edad media se aproximó a los 46 años. Esto es importante porque desafía la noción de que la inversión en redes sociales crece o disminuye conforme las candidaturas anunciantes se vuelven mayores.

Tabla 17. Distribución etaria de las candidaturas anunciantes en META en 2023



Estadística	Edad (n)	Edad (N)
Mínimo	18	18
Primer decil	30	25
Primer Cuartil	35	32
Promedio	43	42,7
MEdiana	43	42
Tercer cuartil	50	52
Último decil	59	60
Máximo	85	120

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.

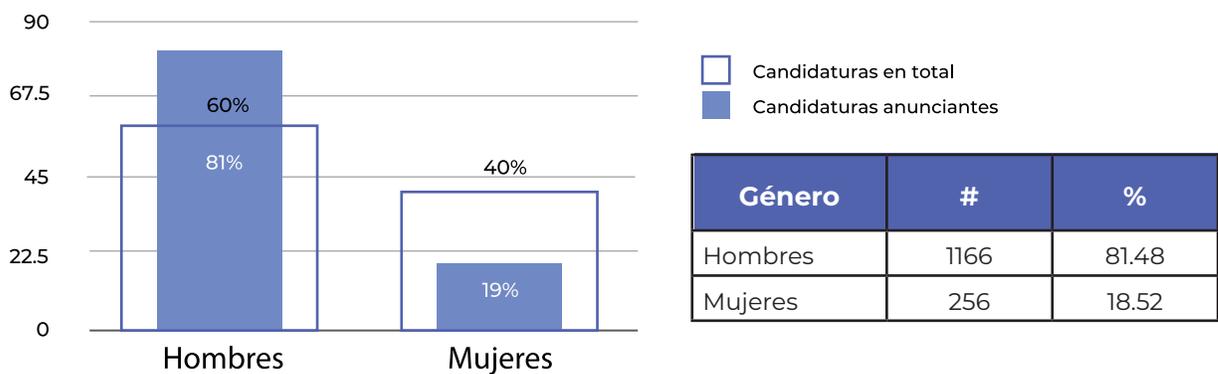
Elaboración: Misión de Observación Electoral

b. Género de las candidaturas anunciantes

Con respecto al análisis de género, los datos señalan que los hombres estuvieron claramente sobrerrepresentados entre las candidaturas anunciantes en META para la campaña de 2023. De las 1.431 candidaturas bajo estudio, 1.166 estaban encabezadas por hombres y apenas 256 lo estaban por mujeres. Esto, según se exhibe en la Tabla 18, significa

que el 81,4 % de las cuentas anunciantes identificadas en Facebook e Instagram eran de candidatos, mientras que el 18,6 % restante eran de candidatas. Tan amplia fue la brecha que incluso excedió la diferencia de participación por género en las Elecciones de Autoridades Locales, donde la proporción de candidaturas inscritas se situó alrededor del 60 % para los hombres Vs. el 40 % para las mujeres.

Tabla 18. Distribución por género de las candidaturas anunciantes en META en 2023



Género	#	%
Hombres	1166	81.48
Mujeres	256	18.52

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

Esta disparidad de género en la campaña electoral en redes sociales es más una cuestión de presencia, y no tanto de sumas invertidas. En realidad, si bien los hombres concentran el 83 % del gasto publicitario total identificado en META frente al 17 % que acumulan las mujeres, el gasto promedio del primer grupo es solo COP 1.378.976 superior al del segundo grupo. Otra forma de ver esto es que la distribución de mujeres es parecida a la de los hombres entre las candidaturas que más invirtieron en anuncios dentro de Facebook e Instagram, asimismo que entre las candidaturas que menos invirtieron, y en los demás escalafones de gasto relacionados

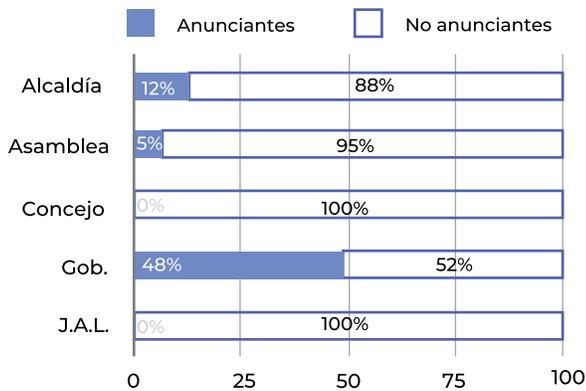
en la Tabla 19. Lo cierto es que, aunque en el gasto global se perciban en desventaja, el reducido número de candidatas que se promocionaron en redes sociales tuvieron un nivel de inversión promedio similar al de los candidatos y una representación equitativa en todos los niveles de importe.

Tabla 19. Distribución por género de las candidaturas anunciantes de acuerdo al nivel de gasto en META en 2023

Escala fón de gasto	Candidatos		Candidatos	
	#	%	#	%
10 % con mayor gasto	118	10 %	25	10 %
25 % con mayor gasto	298	26 %	60	23 %
50 % con mayor gasto	591	51 %	124	48 %
50 % con menor gasto	574	49 %	141	55 %
25 % con menor gasto	292	25 %	66	26 %
10 % con menor gasto	112	10 %	31	12 %

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

Tabla 20. Porcentaje de candidaturas anunciantes en META en 2023 por cargo en contienda



Cargo	Anuncian	Inscritos	%
Alcaldía	723	6.108	12 %
Asamblea	190	3.733	5 %
Concejo	372	103.267	0 %
Gobernación	119	246	48 %
J.A.L.	27	14.854	0 %
Total	1.431	128.208	66 %

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

En términos de gasto, las candidaturas a las gobernaciones departamentales fueron las que más invirtieron en las redes sociales. Tal vez al ser las campañas uninominales con mayor necesidad de cobertura territorial y poblacional, estas tuvieron gastos promedio tres veces más altos que aquellas aspirantes a las

alcaldías. A esto, le siguieron las campañas aspirantes a concejo municipal, asamblea departamental y juntas administradoras locales, con promedios de gastos en línea más bajos, de COP 5.321.453, 4.186.703 y COP 2.399.688 en cada caso.

Tabla 21. Distribución por cargo de las candidaturas anunciadas en META en 2023

Cargo en contienda	Candidaturas	Gasto total	Gasto promedio
Alcaldía	723	\$ 7.070.004.658	\$ 9.778.706
Asamblea	190	\$ 795.473.545	\$ 4.186.703
Concejo	372	\$ 1.979.580.535	\$ 5.321.453
Gobernación	119	\$ 3.354.254.960	\$ 28.187.016
J.A.L	27	\$ 64.791.585	\$ 2.399.688

Elaboración: Misión de Observación Electoral

En conclusión, las candidaturas anunciadas en Facebook e Instagram pueden describirse con la característica de que sus titulares fueron mayoritariamente hombres de entre 35 y 50 años, avalados por partidos políticos, aspirantes a cargos uninominales (alcaldías municipales o gobernaciones departamentales) para las Elecciones de Autoridades Locales de 2023. Las cam-

pañías electorales de mujeres, jóvenes y adultos mayores, grupos significativos de ciudadanos y de candidaturas a cargos plurinominales (concejos, asambleas y juntas administradoras locales), en sentido opuesto, fueron más escasas en la Biblioteca de Anuncios de META.



Transparencia sobre los recursos invertidos en publicidad electoral en redes sociales

En virtud de normas constitucionales y legales, las candidaturas y las organizaciones políticas que participaron en las Elecciones de Autoridades Locales de 2023 tenían la obligación de rendir cuentas detalladas de los ingresos y gastos de sus campañas electorales²⁵. Para esto, no era suficiente con que la información sobre ingresos y gastos de campaña electoral no fuera secreta, sino que la declaración financiera debía cumplir con ciertos parámetros establecidos por el Consejo Nacional Electoral en la Resolución 4737 de 2022:

- **Registro oportuno de las transacciones:** Si bien la Ley 1475 de 2011 establece que las candidaturas deben entregar ante las organizaciones políticas sus informes de ingresos y gastos a más tardar un mes después del día de elección, el CNE ordenó que el plazo máximo para registrar en la contabilidad los movimientos económicos fuera de una semana después de su respectiva causación.
- **Registro público de las transacciones:** El Consejo Nacional Electoral decretó que los movimientos económicos que hiciesen parte del informe de ingresos y gastos de campaña debían ser cargados al portal aplicativo Cuentas Claras (www.cuentasclaras.gov.co), desde donde la ciudadanía debería poder tener acceso a esta información.
- **Registro integral de las transacciones:** Según lo dispuesto por el CNE, todo recurso que ingresase, ya hubiese sido en dinero o en especie, y todo gasto que realizase la campaña, debía ser reportado en Cuentas Claras, incluyendo aquí los pagos por publicidad electoral en las redes sociales.

La responsabilidad de rendir cuentas de campaña en los términos adecuados no es un mero formalismo, sino que tiene asideros muy importantes relacionados con la integridad del proceso electoral. Principalmente, dicho proceso actúa como un elemento necesario para poder hacer control sobre violaciones al régimen de financiación que hayan podido poner en peligro el equilibrio y justicia de las contiendas. Además, la transparencia en los ingresos y gastos de campaña garantizan el derecho que tiene la ciudadanía de conocer el monto, destinación y origen de los recursos utilizados para la promoción de quienes aspiraban a representarles en el poder.

Este apartado del documento sirve de insumo para evaluar la rigurosidad con que las campañas electorales cumplieron con su deber de rendir cuentas integralmente sobre sus ingresos y gastos en 2023. Lo que hace es contrastar, para las 1.431 candidaturas anunciantes identificadas en este estudio, el volumen de

²⁵ Así está dispuesto en el Artículo 109 de la Carta Política, desarrollado mediante el Artículo 25 de la Ley 1475 de 2011.

gastos reportados en Cuentas Claras y el importe pagado a META por concepto de publicidad dentro de sus plataformas, con el objetivo de llegar a una aproximación sobre la congruencia entre los informes entregados y las inversiones reales de las campañas electorales y así

Las candidaturas anunciantes que no reportaron gastos

De las 1.431 candidaturas anunciantes, el 98,6% reportaron gastos de campaña en Cuentas Claras. En otras palabras, 20 tenían en blanco su formulario de gastos en su declaración financiera al momento del monitoreo, y una (1) no se encontraba en la base de datos consultada.

Sobre estas 21 candidaturas anunciantes y no reportantes, su importe total en META sumó COP 42.500.065. Dado lo anterior, se estima un primer subregistro en las declaraciones de gastos al menos por este monto.

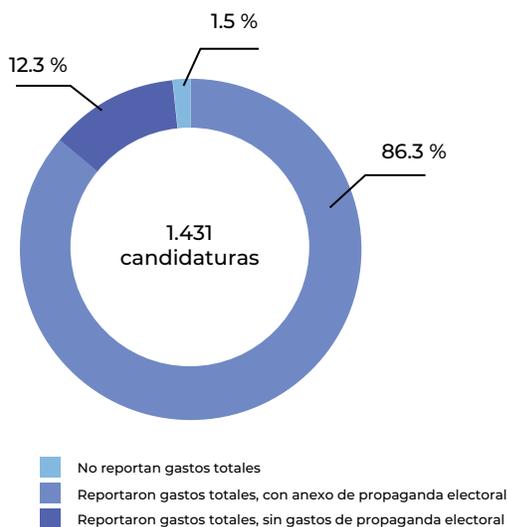
Por lo que hace a las 1.410 candidaturas anunciantes para quienes se

encontró gastos reportados de campaña en Cuentas Claras, 166 de ellas no reportaron gastos en el anexo de propaganda electoral (que es el rubro donde deberían estar declaradas las inversiones en anuncios publicitarios en las redes sociales).

Esto supone otro subregistro aún más grande sobre los gastos promocionales en las redes sociales de META, que ascendería a los COP 440.118.220 no reportados en Cuentas Claras, lo cual equivale a un 3% de los COP 13.264.105.283 pagados a META por parte de las campañas electorales identificadas para este estudio.

En total, habría habido un subregistro de COP 482.618.285, que es la adición de los presupuestos invertidos en publicidad digital en las redes sociales de META que presuntamente no reportaron 187 candidaturas anunciantes, ya sea porque no presentaron informe de gastos en general o no incluyeron gastos específicamente en el campo de «propaganda electoral».

Tabla 22. Cumplimiento del deber de rendición de cuentas de campaña por parte de las candidaturas anunciantes en las redes sociales de META



Estado del reporte	#	%
No reportaron gastos totales	21	1,5 %
Reportaron gastos totales, sin gastos en propaganda electoral	165	11,5 %
Reportaron gastos totales, con anexo de propaganda electoral	1.245	87,0 %
Total	1.431	100%

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Cuentas Claras.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

Las candidaturas anunciantes que sí reportaron gastos

Se conoce que 1.245 candidaturas anunciantes en redes sociales presentaron informe de gastos en Cuentas Claras, por una suma global de COP 264.182.743.157, de los cuales COP 126.911.357.075 correspondían a inversiones en propaganda electoral. En términos porcentuales, esto implica que el 48 % del total de gastos declarados por estas campañas se reportaron como si hubiesen sido destinados a la publicidad electoral.

Si se ponen frente a frente, el importe publicitario pagado a META representa, en promedio, un 12 % de las declaraciones de gastos oficiales de estas candidaturas y, puntualmente, un 45 % de lo que informaron haber invertido en propaganda electoral. Para mayor exactitud, alrededor del 70 % de los anunciantes identificados pagó con META sumas menores al 10 % de sus gastos totales informados en Cuentas Claras y hasta un 25 % de sus gastos reportados como publicidad electoral (ver Tabla 23).

Tabla 23. Contraste entre gastos publicitarios de campaña en META y gastos reportados oficialmente por las candidaturas

Gastos publicitarios como porcentaje de los gastos declarados	Gastos totales		Gastos de propaganda	
	# cand.	%	# cand.	%
Menor o igual al 10 %	869	69,8 %	500	40,2 %
Mayor al 10 % o menor o igual 25 %	253	20,3 %	349	28,0 %
Mayor al 25 % o menor o igual 50 %	74	5,9 %	195	15,7 %
Mayor al 50 % o menor o igual 75 %	30	2,4 %	70	5,6 %
Mayor al 75 % o menor o igual 90 %	4	0,3 %	26	2,1 %
Mayor al 90 o menor o igual al 100 %	2	0,2 %	15	1,2 %
Mayor al 100 %	13	1,0 %	90	7,2 %
TOTAL	1.245	100 %	1.245	100 %

Fuente: Biblioteca de Anuncios de META y Registraduría Nacional del Estado Civil.
Elaboración: Misión de Observación Electoral

Hubo, sin embargo, algunas candidaturas cuyo importe de anuncios en META estuvo cerca de igualar, bien sea a las sumas de gastos totales reportados, o a las sumas presuntamente invertidas exclusivamente en propaganda electoral. En concreto, menos del 10 % de las campañas anunciantes presentaron esta situación en la que su importe en Face-

book e Instagram representara más del 50 % de la declaración completa de gastos y/o de su declaración de gastos de propaganda electoral.

En la práctica, aunque no se tiene certeza de cuál sea el caso, lo anterior sería un indicativo de dos posibles sucesos ocurriendo. De una parte, los gastos de las campañas pudieron haber pasado

verdaderamente en su extensa mayoría por la propaganda electoral en redes sociales. De otra, se podría estar frente a recursos ejecutados con fines electorales sin reportar en Cuentas Claras, sobre todo para aquellas candidaturas cuyo gasto en META estuvo al límite de exceder, tanto las sumas declaradas por gastos totales, como gastos de propaganda electoral.

Más llamativo aún, la MOE individualizó otro grupo de campañas que pautó en Facebook e Instagram más de lo que reportó haber gastado en su declaración oficial global o, en su defecto, en lo que tenía que ver con gastos de propaganda electoral. La Tabla 23

habla de un 1 % de candidaturas anunciantes cuyos pagos a META sobrepasaron la declaración de gastos totales, y de un 7,2 % que superaron su declaración específica de gastos por concepto de propaganda electoral.

Si se toma como referencia el gasto reportado en propaganda electoral, se tiene que habría hecho falta rendir cuentas de al menos otros COP 259.161.369 invertidos en pauta electoral en las redes sociales de META por las candidaturas anunciantes, con lo cual se tiene un subregistro consolidado de hasta COP 741.779.654.



Conclusiones

En este capítulo, se presentan las conclusiones obtenidas a partir del análisis exhaustivo realizado a lo largo del presente informe, que busca comprender de mejor manera los gastos de campaña y la declaración de ingresos y gastos por parte de las candidaturas anunciantes a través de las redes sociales de la plataforma META. Además, se ofrecen recomendaciones fundamentadas en las conclusiones que acá se presentan, con el objetivo de promover la transparencia y la integridad en el proceso electoral en un entorno digital que, aunque incipiente aún, corresponde a un monto relevante: en promedio al 45% de lo que la totalidad de las candidaturas anunciantes que rindieron cuentas ante la autoridad informaron haber invertido en propaganda electoral. Asimismo, no sería preciso obviar la importancia que la propaganda electoral en el entorno digital va a tomar en el desarrollo de los procesos de elección democrática en el futuro.

De este modo, el informe ha permitido revelar importantes hallazgos en relación con el cumplimiento de las obligaciones de presentación de informes de gastos por parte de candidatos y candidatas, así como posibles deficiencias en la declaración de los mismos, haciendo este especial énfasis sobre la publicidad digital en las redes sociales. Así como comportamiento que permiten entender el funcionamiento de esta estrategia de campaña.

Es necesario mencionar que la actividad de campaña en redes sociales para el proceso de 2023 estuvo notablemente ausente en las zonas de frontera, para ser más precisos en las zonas más periféricas del país, con algunas excepciones. Lo anterior, permite hallar alguna relación entre el desarrollo de la campaña en entornos digitales y el nivel de cobertura de redes de internet y penetración del uso de esta herramienta, aunque no es una variable determinante, pues hubo algunas regiones del país, tales como Arauca y META, en donde a pesar del bajo nivel de penetración de internet, se contó con candidaturas anunciantes en redes sociales.

A nivel municipal, se evidenció que las entidades territoriales de categoría especial, así como las de primera y segunda categoría, fueron escenarios importantes para las campañas en línea, representando el 61% del total. Esto indica una distribución significativa de la actividad en diferentes niveles municipales, en donde las altas concentraciones de población de zonas urbanas grandes e intermedias del país gran se convierten en escenarios adecuados para el uso de publicidad vía redes sociales. Esta situación se confirma al analizar departamentos con menor presencia de candidaturas, como Nariño, Chocó y Bolívar, en donde las ciudades capitales concentraron una proporción más alta de actividad publicitaria en línea.

Sin embargo, y a pesar de la relevancia política y económica de las capitales departamentales, se observó que el 60% de las candidaturas anunciantes en plataformas de la compañía META se ubicaron en otras ciudades. Esta relación puede

analizarse a la luz de la relación entre actividad electoral en línea y riesgo de violencia, pues, también se encontró una superposición del 37% entre la actividad de campaña en línea y los municipios que se consideraban bajo riesgo medio, alto o extremo por factores de violencia, de acuerdo con los datos presentados en el Mapa de Riesgo Electoral. De manera particular esto se logra evidenciar en departamentos como Valle del Cauca, Quindío, Atlántico, Magdalena y Arauca. Esto sugiere una relativa correlación entre la actividad electoral en línea y la situación de seguridad en ciertas áreas.

Ahora bien, sobre la concentración del gasto electoral en áreas específicas, es posible observar que una parte significativa (53%) del gasto total ejecutado por las candidaturas anunciadas en META se concentró en el Distrito Capital y en cuatro departamentos específicos, principalmente Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Norte de Santander. Estos territorios fueron los que registraron el mayor número de campañas publicitarias en Facebook e Instagram. No obstante, al analizar el gasto promedio de las candidaturas anunciadas, es posible identificar un corredor territorial conformado por Antioquia, Córdoba y Sucre, así como Norte de Santander y el Distrito Capital, donde las campañas electorales realizaron gastos relativamente altos en comparación con otras regiones del país.

Entendiendo el gasto causado sobre publicidad en redes sociales, se eviden-

cia una tendencia que relaciona que cuanto mayor es el censo electoral de una circunscripción, menor es el gasto per cápita en publicidad electoral en redes sociales. Esto puede atribuirse a factores como el “efecto de red”, expectativas sobre rendimientos marginales decrecientes y una mayor disponibilidad de información sobre la población objetivo en circunscripciones más grandes, lo que permite una inversión publicitaria más eficiente. En relación con el gasto en publicidad vía redes sociales y lo reportado por estas candidaturas que anunciaron sus proyectos políticos en entornos digitales, se estima que hubo un subregistro de COP \$482.618.285 en lo reportado como publicidad digital en redes sociales de META por parte de 187 candidaturas anunciadas. Este subregistro puede deberse a la falta de presentación de informes de gastos en general o a la omisión de gastos específicamente en el campo de “propaganda electoral”.

En resumen, este informe muestra que aunque la mayoría de las candidaturas cumplieron con la presentación de informes financieros, aún existen casos que puedan dar indicios de subregistro en los gastos de campaña, especialmente en lo que respecta a la publicidad digital en las redes sociales. Esto destaca la importancia de mejorar la transparencia y el cumplimiento en la presentación de informes financieros durante las campañas electorales.



Referencias bibliográficas

Colombia. Congreso de la República. (2011). Ley 1475 de 2011. *Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*. Artículos 25 y 34. Diario Oficial No. 48.128.

Colombia. Consejo Nacional Electoral (2011). *Concepto – Radicado No. 0199 de 2011*. M.P. Oscar Giraldo Jiménez.

Colombia. Consejo Nacional Electoral. (2020). *Resolución 2135 de 2020*. Bogotá, D.C.: Consejo Nacional Electoral.

Congreso de la Nación Argentina. (2007). *Ley 26.215 (Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos), Capítulo III, Artículo 43*. Consultado el 13 de septiembre de 2024.

El País (2023). *Tuluá, la ciudad colombiana en la que pagan 100 dólares por muerto*. Consultado el 29 de enero de 2024.

Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-02-18/tulua-la-ciudad-colombiana-en-la-que-pagan-100-dolares-por-muerto.html>

El Tiempo (2019). *Por amenazas, candidatos en Arauca hacen campaña solo por internet*. Consultado el 29 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/candidatos-en-arauca-hacen-campa-ña-solo-por-internet-por-inseguridad-408186>

El Tiempo (2022). *Arauca: una campaña política bajo el fuego de los violentos*. Consultado el 29 de enero de 2024.

Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/elecciones-2022-arauca-hacer-campana-politica-en-medio-de-la-guerra-647568>

Esquivel Alonso, Y. (2021). *Fiscalización y redes sociales. Sujetos obligados (SUP-RAP-180/2021 y acumulados)*. En *Elecciones 2021, 25 años de evolución interpretativa*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Disponible en: https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/070420241252504170.pdf

Instituto Nacional Electoral de México. (s.f.). *Reglamento de Fiscalización, Capítulo 4, Sección 1, Artículo 199*. Consultado el 13 de septiembre de 2024.

Disponible en: <https://ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/DS-ReglamentoFisca-051017.pdf>

Misión de Observación Electoral. (2023). *Mapas y factores de riesgo electoral 2023: Elecciones de autoridades locales*.

Disponible en: https://www.moe.org.co/wp-content/uploads/2023/09/2023_MRE-Elecciones-Autoridades-Locales-2023_DIGITAL.pdf

Misión de Observación Electoral. (2024). *Publicidad electoral en redes sociales: Retos y oportunidades para la transparencia - Elecciones de autoridades locales 2023*. MOE.

Disponible en <https://www.moe.org.co/publicidadelectoral-en-redes-sociales-retos-y-oportunidades-para-la-transparenciaelecciones-de-autoridades-locales-2023/>

Tribunal Superior Electoral de Brasil. (2019). *Resolución N° 23.610 del 18 de diciembre de 2019, Capítulo III, Artículo 29*. Consultado el 13 de septiembre de 2024.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). *Juicio de revisión constitucional electoral, expediente SUP-JRC-143/2021*. Actor: Partido de la Revolución Democrática; Tercero interesado: Samuel Alejandro García Sepúlveda; Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Magistrado ponente: José Luis Vargas Valdez.

We Are Social & Meltwater (2023) (2024). *Digital 2024 Colombia*. Data Reportal. Disponible en: <https://datareportal.com/reports/digital-2024-colombia>



NUESTRAS PLATAFORMAS



Misión de Observación Electoral



Lupa Legislativa



DATOS ELECTORALES



www.pilasconelvoto.com



-  www.facebook.com/moecolombia
-  www.instagram.com/moecolombia
-  www.twitter.com/moecolombia
-  www.youtube.com/@comunicacionmoe
-  www.tiktok.com/@moecolombia

CON EL APOYO DE:

