

EL FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA: FRACASOS Y POSIBILIDADES

Una propuesta de cambio, constitucional y legal, formulada desde el análisis económico del derecho, para reducir los costos de las elecciones y enriquecer la política en Colombia.

SOFIA ZARAMA VALENZUELA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

BOGOTÁ

2013

EL FINANCIAMIENTO DE LA POLITICA: FRACASOS Y POSIBILIDADES

Una propuesta de cambio, constitucional y legal, formulada desde el análisis económico del derecho, para reducir los costos de las elecciones y enriquecer la política en Colombia.

SOFIA ZARAMA VALENZUELA

Tesis de grado para optar al título de Abogado

Director

FERNANDO CASTILLO CADENA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

BOGOTÁ

2013

NOTA DE ADVERTENCIA

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por que no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por que las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

CONTENIDO

Introducción.

1. Marco constitucional y legal: Desarrollos históricos.

1.1. Circunscripciones electorales.

1.1.1. Circunscripción de Senado en la Constitución de 1886.

1.1.2. Circunscripción de Senado en la Asamblea Constituyente.

1.1.3. Circunscripciones en la Constitución de 1991.

1.2. Cuociente electoral.

1.2.1. El cuociente electoral en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

1.2.2. El cuociente electoral con el Acto Legislativo No. 1 de 2003.

1.3. Umbral electoral.

1.3.1. El umbral electoral en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

1.3.2. El umbral electoral con el Acto Legislativo No. 1 de 2003.

1.3.3. El umbral electoral con el Acto Legislativo No. 1 de 2009.

1.4. Cifra repartidora.

1.4.1. La cifra repartidora en la Constitución de 1991.

1.5. Listas y candidatos únicos y voto preferente.

1.5.1. Listas y candidatos únicos y voto preferente en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

1.5.2. Listas y candidatos únicos y voto preferente con el Acto Legislativo No. 1 de 2003.

1.5.3. Listas y candidatos únicos y voto preferente con el proyecto de Ley de 2012.

1.6. Financiamiento electoral.

1.6.1. Financiamiento electoral en la Constitución de 1886.

- 1.6.2. Financiamiento electoral en la Asamblea Constituyente.
- 1.6.3. Financiamiento electoral en la Constitución de 1991.
- 1.6.4. Financiamiento electoral en la Ley 130 de 1994.
 - 1.6.4.1. Financiamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el congreso.
 - 1.6.4.2. Financiamiento de campañas electorales.
- 1.6.5. Financiamiento electoral con el Acto Legislativo No. 1 de 2003.
- 1.6.6. Financiamiento electoral con el Acto Legislativo No. 1 de 2009.
- 1.6.7. Financiamiento electoral en la Ley 1475 de 2011.
- 1.6.8. Financiamiento electoral en el proyecto de Ley Estatutaria de 2012.
- 1.7. Los partidos políticos.
- 2. Costos de transacción electoral: Análisis económico del derecho.
 - 2.1. Teoría de la Elección Pública.
 - 2.2. La Economía de la Conducta.
 - 2.3. La Teoría de los Mercados y Jerarquías.
 - 2.4. Aplicación de teorías económicas.
 - 2.4.1. Comportamiento de los Participantes (Candidatos y Votantes) en los procesos electorales: Cultura y Racionalidad.
 - 2.4.2. Tamaño de la circunscripción electoral.
 - 2.4.3. Modalidad de la configuración de listas.
 - 2.4.4. Frecuencia y concurrencia de las elecciones.
 - 2.4.5. Posicionamiento institucional.
- 3. Costo de transacción electoral: configuración y tendencias.

- 3.1. Investigación de campo: Costos de Transacción Electoral para el Senado de la República entre 1994 y 2010.
- 3.2. Costos de Transacción en la elección de otras corporaciones públicas.
4. El financiamiento del costo de transacción electoral: El agotamiento del esquema convencional.
 - 4.1. Tratamiento institucional del financiamiento electoral.
 - 4.2. El financiamiento electoral desde una perspectiva fáctica.
5. La nueva estrategia: Reducción del costo de transacción electoral.
 - 5.1. Una nueva estrategia de financiamiento electoral.
 - 5.2. Ventajas de la nueva estrategia de financiamiento electoral.
6. Conclusiones.

INTRODUCCIÓN

Los costos económicos de los procesos electorales determinan, en considerables y críticas proporciones, la legitimidad, la abierta concurrencia y la transparencia, de las democracias y sus instituciones.

Los colombianos, especialmente durante los últimos veinticinco años, venimos observando, entre asaltados e indiferentes, un aumento, continuo y desproporcionado, de los costos de los diversos procesos electorales que practicamos. Son exorbitantes tanto los gastos en que incurren los candidatos, como los recursos que el Estado debe destinar a las jornadas electorales, invertidos en logística de los días de elecciones y en reposiciones de votos a los candidatos.

Entre más costosos sean para los aspirantes los procesos de su elección, más decisoria será la disponibilidad de dinero en el éxito o fracaso de su cometido, y más expuesta, por consiguiente, estará la democracia a fenómenos distorsionantes y hasta corruptores de la política.

Los altísimos y crecientes costos de los procesos electorales, y por supuesto, la siempre insuficiente contribución estatal para sufragarlos, además, y en el mejor de los casos, la perversa tentación provocada por la ostentación del poder y el ejercicio de la influencia en quienes tienen dinero fácilmente aportable para la política, condujo a la muy generalizada utilización de recursos de “mala procedencia” en el financiamiento de las prácticas electorales.

Las múltiples iniciativas institucionales para enfrentar el encarecimiento, continuo y creciente, de los procesos electorales, se han orientado, básicamente, hacia el incremento del financiamiento público, y hacia la regulación de las contribuciones privadas, para un cubrimiento satisfactorio de los mismos. A pesar de ello, el financiamiento público es un financiamiento parcial, pues los costos reales de las campañas electorales son muy superiores al apoyo económico recibido por el Estado. Nuestro empeño no está orientado a inventar fórmulas para conseguir nuevos recursos para cubrir los crecientes costos de las prácticas electorales. En el trabajo se plantearán fórmulas para disminuir los costos reales de los procesos electorales, para que sea más fácil y posible participar en ellos para el ciudadano, para que sea nuestra democracia más transparente, para que no estén mal empeñados nuestros gobiernos.

Para la adecuada exposición de nuestras ideas, esta tesis se dividirá en dos partes: la primera, referente a la consagración constitucional y normativa de los temas electorales; y la segunda, referente a las reflexiones de tales temas desde la perspectiva del análisis económico del derecho, particularmente, desde la Teoría de los Mercados y las Jerarquías, la Teoría de la Elección Pública (public choice) y la Economía Comportamental (behavioral economics).

Es preciso advertir, que el trabajo de tesis tendrá un especial enfoque en las elecciones de Senado de la República, sin desconocer que el análisis aquí realizado puede tener aplicación práctica para la elección de cargos a corporaciones públicas como Cámara de Representantes, Concejo Municipal y Asamblea Departamental.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL: DESARROLLOS HISTORICOS.

1.1. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.

1.1.1. Circunscripción de Senado en la Constitución de 1886.

Originalmente, en la Constitución de 1886, los senadores eran elegidos por las Asambleas Departamentales, las que a su vez eran elegidas por todos los ciudadanos.¹

Con la reforma constitucional de 1910 los senadores se eligieron por consejos electorales y estos a su vez por las asambleas departamentales. A partir del acto legislativo N° 1 de 1930 los senadores fueron elegidos nuevamente por las Asambleas Departamentales. El Acto Legislativo N° 1 de 1945 estableció la elección por sufragio universal de los senadores. A propósito del frente nacional, con el plebiscito de 1957 las curules en el Congreso se adjudicaron "por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal", este sistema que rigió hasta el Acto Legislativo No. 1 del 9 de enero de 1986, en el cual se determinó que la elección de congresistas estaba abierta a todos los partidos y tendencias políticas.² La circunscripción para senado de la República era Departamental.

Bajo la administración de Virgilio Barco, se presentó el proyecto de acto legislativo número 137 para crear una circunscripción nacional, que favoreciera a las minorías mediante un sistema especial de cociente nacional. Tal proyecto no fue aprobado.³

¹ Constitución de 1886 [Const 86]. Artículos 172 y 175 (Colombia).

² El Congreso de Colombia.
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/elcongreso.htm>

³³ Proyecto de Acto Legislativo Número 137. Citado en: La Reforma Política en Colombia, Fernando Cepeda Ulloa. www.icpcolombia.org/archivos/.../reformapoliticall.doc.

1.1.2. Circunscripción de Senado en la Asamblea constituyente.

En el desarrollo de las discusiones dentro de la asamblea constituyente, se presentó una tendencia a promover la participación ciudadana electoralmente, a través de circunscripciones pequeñas. Así por ejemplo, se propuso que el Senado de la República debía conformarse por 47 Senadores elegidos por circunscripción nacional mediante el sistema del cociente electoral, y tres senadores elegidos por cada una de las regiones de la República mediante el sistema de cociente electoral, salvo la región sur oriental, que elegiría un senador por el sistema de mayoría simple. En esta propuesta, todos los ciudadanos podían votar tanto por los candidatos inscritos en la respectiva circunscripción regional, como por los inscritos en la circunscripción nacional. Cabe advertir, que de manera simultánea se planteaba la división del país en 10 regiones, con el propósito de garantizar la efectiva proyección de la actividad del Estado en toda la geografía nacional, lo cual no era viable mediante los departamentos ya que “su configuración geográfica y administrativa los hacía más idóneos para actuar como entidades coordinadas entre el Gobierno Nacional y la gestión de intereses colectivos a nivel local, que como marco apropiado para lograr un desarrollo equilibrado e integrado del país en su conjunto.”⁴ El propósito de elegir parte del Senado a través de circunscripciones regionales, era complementar la elección por circunscripción nacional, en la cual el factor poblacional tiene incidencia preponderante.⁵

Por otra parte, en propuesta diferente se propuso que las ciudades con más de Trescientos mil habitantes tengan acceso a una circunscripción electoral propia, en la que elija senadores, representantes, diputados y concejales. Lo anterior con los

⁴ Rodrigo Lloreda. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 65. Gaceta constitucional número 23.

⁵ Rodrigo Lloreda. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 65. Gaceta constitucional número 23.

propósitos de ofrecer a la provincia la oportunidad de solucionar en forma directa sus problemas, impulsar el progreso de las regiones, acabar con la trashumancia electoral y propiciar una verdadera democracia participativa.⁶

Finalmente, la Asamblea Constituyente decidió que todos los senadores sean elegidos exclusivamente mediante circunscripción nacional fundamentándose en los propósitos de facilitar el acceso a las minorías y a nuevos partidos y movimientos políticos, a través de la obtención de votos en diferentes departamentos; acabar con las prácticas electorales clientelistas de quienes se perpetuaban en el poder dentro de sus departamentos; y hacer posible la representación de los intereses nacionales de orden económico, social, cívico, cultural, regional o ambiental.⁷

1.1.3. Circunscripciones en la Constitución de 1991.

Así pues, bajo la Constitución de 1991, en Colombia contamos con circunscripciones nacionales, territoriales y extraterritoriales.

Las circunscripciones nacionales comprenden el territorio nacional y, en ciertos casos, para efectos electorales, territorio de otras unidades políticas. Esta circunscripción puede ser:

1. Nacional general: Cuando tienen derecho a participar todos los ciudadanos. Según el artículo 190 y 202, la circunscripción del presidente y del vicepresidente es nacional. Igualmente, de conformidad con el inciso 1, del artículo 171 de la constitución,

⁶ Miguel Santamaría Dávila, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 53. Gaceta Constitucional número 22.

⁷ Antonio Galán Sarmiento. Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 49. Gaceta Numero 22.

el Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

2. Nacional especial: Cuando tienen derecho a participar determinados ciudadanos para escoger su representación especial. A su vez, dentro de la circunscripción nacional especial, por mandato constitucional y desarrollo legal, encontramos:

- a. La circunscripción especial de las comunidades indígenas para senadores: De conformidad con el artículo 171 de la Constitución, inciso 2 y 3, habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, y en dicha elección, deberá aplicarse el sistema del cociente electoral.⁸
- b. La circunscripción especial de los grupos étnicos para Cámara de Representantes: En desarrollo del inciso 4 del artículo 176 constitucional, la Ley 649 de 2001 en el artículo 1 estableció que las comunidades negras del país elegirán dos Representantes a la Cámara, y las comunidades indígenas elegirán un Representante por dicha circunscripción.⁹
- c. La circunscripción especial de las minorías políticas de la Cámara de Representantes: En desarrollo del inciso 4 del artículo 176 constitucional, la Ley 649 de 2001 en el artículo 1 estableció que las minorías políticas tienen derecho a elegir un Representante a la Cámara.¹⁰

⁸ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 171. Julio 7 de 1991 (Colombia).

⁹ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 176. Julio 7 de 1991 (Colombia). Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Marzo 27 de 2001. DO No. 44.371.

¹⁰ Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 176. Julio 7 de 1991 (Colombia). Ley 649 de 2001. Por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia. Marzo 27 de 2001. DO No. 44.371.

En cuanto a la circunscripción extraterritorial, el inciso 4 del artículo 176 constitucional estableció que para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un representante a la Cámara.

Las circunscripciones territoriales son aquellas constituidas por un departamento o por un municipio o por un distrito o parte de ellos. Por mandato constitucional, encontramos las siguientes:

- a. Circunscripción territorial para Representantes a la Cámara: Según el artículo 176 de la Constitución, la Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales conformadas por cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá.
- b. Circunscripción territorial para Diputados: Conforme lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución, en cada Departamento habrá una circunscripción político-administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, de ahí que cada Departamento constituya una circunscripción territorial para la elección de Diputados.
- c. Circunscripción territorial para Concejales: según el artículo 312 constitucional, en cada Municipio habrá una corporación político-administrativa que se denominará Concejo Municipal. En tal sentido, los Concejales se elegirán de circunscripciones territoriales municipales o distritales.
- d. Circunscripciones territoriales para ediles y miembros de Juntas Administradoras Locales. El artículo 323 de la Constitución, en el inciso 2, establece que en cada una de las localidades del Distrito Capital, habrá una Junta Administradora. A su vez, el artículo 318 consagra que los Concejos podrán

dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas y en corregimientos en caso de zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular. Así pues, su circunscripción se limita a cada localidad, comuna o corregimiento.

- e. Circunscripción territorial para Gobernadores: A la luz del artículo 303 de la constitución, inciso 1, cada departamento es la circunscripción electoral de cada Gobernador.
- f. Circunscripción territorial para Alcaldes: A partir de los artículos 314 y 323 constitucionales, la circunscripción electoral para cada Alcalde se conforma por cada Municipio, el Distrito Capital y cada uno de los Distritos Especiales.

La ley 796 de 2003, convocó a un referendo para modificar la Constitución de 1991, y una de las reformas sometida a consideración de los ciudadanos fue el cambio de las circunscripciones para Cámara y Senado, de la siguiente manera: “El Senado (cámara alta) quedaría conformado por ochenta miembros. Setenta y ocho de estos elegidos por circunscripción nacional, dos en circunscripción nacional por comunidades indígenas y tres en circunscripción nacional especial de minorías políticas. Esta última circunscripción era una novedad frente al articulado en vigor. En cuanto al número de miembros de la Cámara de Representantes, que son elegidos por circunscripciones territoriales, su número se hubiera reducido al pasar de un sistema que determina el número de representantes por departamento con base en el número de habitantes de éste, a uno en el que se determina la cantidad de representantes por la proporción de población nacional residente en el ente territorial.”¹¹ Este referendo fracasó en las urnas.

¹¹ Los procesos de reforma de la Constitución Colombiana de 1991. <http://www.idpc.es/archivo/1212594092n2BES.pdf>

Actualmente, hace curso en el Congreso de la República un proyecto de Ley Estatutaria que se espera sea el nuevo Código Electoral, el cual busca regular de manera sistemática e integral diferentes componentes del sistema electoral. En materia de circunscripciones, se mantiene el mismo esquema.

1.2. CUOCIENTE ELECTORAL.

1.2.1. El cuociente electoral en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

Desde 1968, los cargos a proveer en las corporaciones públicas, se asignaban teniendo en cuenta el sistema del cuociente electoral. El artículo 263 original de la Constitución de 1991, establecía que “el cuociente electoral será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendiente.”

1.2.2. El cuociente electoral en el Acto Legislativo No. 1 de 2003.

A partir del Acto Legislativo No. 1 de 2003, las curules de las corporaciones públicas se distribuyen mediante el sistema de cifra repartidora, junto con el umbral electoral y en algunas circunscripciones se continúa con el cuociente electoral combinado con el umbral electoral.

1.3. UMBRAL ELECTORAL.

1.3.1. El umbral electoral en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

Para Jacobo Pérez Escobar, el umbral electoral es el “porcentaje o número mínimo de votos requerido para que una lista electoral pueda ser tenida en cuenta en la adjudicación de curules de una corporación pública.”¹²

El artículo 263 de la Constitución de 1991, como originalmente fue consagrado, no consagró un umbral determinado para las elecciones de Senado de la República.

1.3.2. El umbral electoral con el Acto Legislativo 1 de 2003.

En el inciso 2, del artículo 263 de la Constitución Política, reformado por el artículo 12 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, se determinó que el umbral aplicable a la elección de Senado de la República, sería un número de votos que no inferior al 2% de los sufragados para el Senado de la República.

Ahora bien, para la elección de Cámara de Representantes, Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales, según el mencionado inciso 2 del artículo 263 constitucional, el umbral consiste en un 50% del cuociente electoral de la respectiva circunscripción.

Por otra parte, según el inciso final, del artículo 263 de la Constitución, en las circunscripciones territoriales donde se elijan dos curules, el umbral será de un número de votos no inferior al 30% del cuociente electoral.

¹² Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ed., Temis (2010).

El inciso 3 del artículo 263 de la Constitución, ha previsto que si ninguna de las listas aspirantes supera el umbral correspondiente, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

1.3.3. El umbral electoral con el Acto Legislativo 1 de 2009.

Posteriormente, el artículo 263 constitucional fue reformado por el Acto Legislativo 1 de 2009, en el que se estableció que el umbral aplicable a la elección de Senado de la República, sería un número de votos no inferior al 3% de los sufragados para el Senado de la República.

1.4. CIFRA REPARTIDORA.

1.4.1. La cifra repartidora en la Constitución de 1991.

A partir del artículo 263A que reformó la Constitución de 1991, con el sistema de cifra repartidora, se debe “dividir sucesivamente, por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados de forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.” La cifra repartidora será el menor resultado obtenido con esta operación.

Una vez determinada la cifra repartidora, se adjudicará las curules, dividiendo el número de votos obtenido por cada lista por dicha cifra y, como lo establece el artículo 263A, a cada una se le adjudicarán tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

La implementación del sistema de cifra repartidora, se efectuó con el propósito de garantizar la equitativa participación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Para Jacobo Pérez Escobar, con este sistema se busca que “las listas de aspirantes que obtengan curules sea con votaciones similares y no desproporcionadas unas en relación con las otras. Sin embargo, este sistema, como el del umbral, no favorece a las minorías sino a los grandes y medianos partidos y movimientos políticos o a grupos significativos de ciudadanos.”¹³

1.5. LISTAS Y CANDIDATOS ÚNICOS Y VOTO PREFERENTE.

1.5.1. Listas y candidatos únicos y voto preferente en la Constitución de 1991 antes de sus reformas.

En el texto original de la Constitución política de 1991, los candidatos se presentaban a las elecciones por medio de listas cerradas, es decir, aquellas en las cuales el partido político determinaba cuáles eran sus candidatos y en qué orden saldrían elegidos, mientras los electores se limitaban a votar por la lista de cada partido.

1.5.2. Listas y candidatos únicos y voto preferente con el Acto Legislativo 1 de 2003.

Según el inciso 1, del artículo 263 Constitucional reformado por el Acto Legislativo 1 de 2003, para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrante no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección. A su vez, el mismo artículo 263 reformado, estableció que en las circunscripciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros para determinada corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos.

¹³ Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ed., Temis (2010).

Como lo reseña Jacobo Pérez Escobar, “tal norma tiene por finalidad el fortalecimiento de los partidos políticos como cauces democráticos de las opiniones de los ciudadanos acerca de las orientaciones del Estado y del quehacer diario de la vida política. Es un instrumento adecuado para disciplinar a los miembros de los partidos y movimientos políticos, al someterlos a las decisiones de sus respectivas colectividades en lo que respecta a la escogencia de candidatos a cargos de elección popular.”

Ahora bien, el modificado inciso 2 del artículo 263A consagra la figura del voto preferente, según la cual, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. Adicionalmente, se establece que tal mecanismo es opcional para los partidos, es decir que podrán optar también por lista cerrada.

Según Jacobo Pérez Escobar, con el voto preferente, el legislador tuvo la convicción, de garantizar “la libertad del elector para escoger el candidato que crea lo representara mejor en su aspiraciones como ciudadano y como miembro del partido, lo cual es la esencia de la democracia. En cambio, los no partidarios del voto preferente, creen que tal sistema estimula las campañas individuales en detrimento de los partidos o movimientos políticos, porque cada candidato sólo se preocupará por conseguir votos para él, lo que conduce al “avispero electoral”, que es precisamente lo que se trata de acabar con la adopción del sistema de lista única electoral.”¹⁴

1.5.3. Listas y candidatos únicos y voto preferente con el proyecto de Ley de 2012.

¹⁴ Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ed., Temis (2010).

En el proyecto de Ley 167 de 2012, se incluyó que “cuando se trate de corporaciones en las que se elijan cinco (5) o más curules, las listas no podrán estar integradas en más de un setenta por ciento (70%) por candidatos pertenecientes a un mismo género.” Lo anterior con el fin de garantizar la equidad de género.

1.6. FINANCIAMIENTO ELECTORAL.

1.6.1. Financiamiento electoral en la Constitución de 1886.

El artículo 47 inicial del Constitución de 1886, establecía que era permitido formar compañías o asociaciones públicas o privadas que no sean contrarias a la moralidad ni al orden legal.

En el proyecto de Acto Legislativo número 137 presentado por el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990), se propuso la reforma de tal artículo 47, así: “mediante ley aprobada por los dos tercios de los votos de los asistentes, podrá disponerse que el Estado asuma, total o parcialmente, los gastos electorales de los partidos.” Tal fórmula de financiación se propuso considerando que las elecciones constituyen una función pública en cuya realización está comprometido el estado. El proyecto no fue aprobado.¹⁵

1.6.2. Financiamiento electoral en la asamblea constituyente.

En el marco de la asamblea constituyente de 1991, el Doctor Rodrigo Lloreda propuso que el financiamiento de las campañas electorales debía efectuarse a través del régimen tributario. En este sentido, manifestó: “Las personas naturales o jurídicas tiene derecho a que una parte de los tributos que pagan puedan destinarse a financiar los partidos, los

¹⁵ Proyecto de Acto Legislativo Número 137, citado en: La Reforma Política en Colombia, Fernando Cepeda Ulloa. www.icpcolombia.org/archivos/.../reformapoliticall.doc

movimientos y los candidatos, directamente, o a través de entidades privadas, sin ánimo de lucro. La ley determinará cuáles tributos se tendrán en cuenta para estos propósitos; qué porcentajes de cada tributo podían destinarse a ellos; y la manera y oportunidad en que pueden designar a los beneficiarios.”¹⁶

1.6.3. El financiamiento electoral en la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991, en el artículo 109, estableció que el estado contribuirá a la financiación tanto de las campañas electorales como del funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Para que los demás partidos, movimientos y grupos de ciudadanos que postulen candidatos tengan ese beneficio, deben obtener un porcentaje de votación establecido en la ley. Por otro lado, se autorizó al legislador para limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos pueden tener en las campañas electorales, así como las cuantías de las contribuciones individuales. Por último, dispuso que los partidos, movimientos y candidatos deben rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

1.6.4. El financiamiento electoral en la Ley 130 de 1994.

A través de la Ley 130 de 1994, se dictó el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos y, entre otras disposiciones, se establecieron normas sobre su financiación y la de las campañas electorales.

1.6.4.1. Financiamiento de partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso

¹⁶ Rodrigo Lloreda, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 65, Gaceta constitucional número 23.

En el artículo 12, la ley en mención dispuso que el Estado financiaría el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o con representación en el Congreso, mediante la creación de un fondo constituido anualmente con un aporte de 150 pesos, por cada ciudadano inscrito en el censo nacional electoral, así como también, por la sumas derivadas de las multas establecidas en la misma ley. El Consejo Nacional Electoral distribuiría el dinero del fondo de la siguiente manera:

- a) Una suma básica fija equivalente al 10% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos;
- b) El 50% entre los partidos y movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales, según el caso;
- c) El 10% (sic) no se indicó su destinación;¹⁷
- d) El 30% para contribuir a las actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos.

Por otro lado, en el artículo 14, se permitió que los partidos, movimientos políticos y candidatos, al igual que las organizaciones adscritas a grupos sociales que postulen candidatos, recibieran ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas. Estas contribuciones debían ser entregadas al candidato mismo, o a la organización que lo represente, o al partido o al movimiento al cual pertenezca. Los límites a tales aportes serían establecidos por el consejo nacional electoral, teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la

¹⁷ La financiación de la actividad política. <http://www.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>

apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

Adicionalmente, en el artículo 17, se autorizó a la junta directiva del Banco de la República, ordenar a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos 3 meses antes de las elecciones, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que hiciera el Estado.

El artículo 40 de la ley en mención dispuso que los valores señalados en pesos, se reajustaran anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el DANE.

1.6.4.1. Financiamiento de campañas electorales.

En cuanto a la financiación de las campañas electorales, el artículo 13 estableció que “el Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos, lo mismo que las de los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que postulan candidatos de conformidad con las siguientes reglas:

Ley 130 de 1994	
Valor por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos para Congreso de la República.	\$400 Pesos.
Valor por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos para Alcalde.	\$150 Pesos.
Valor por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos para Concejal.	\$150 Pesos.
Valor por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos	\$250 Pesos.

inscritos para Gobernador.	
Valor por cada voto válido depositado por la lista o listas de los candidatos inscritos para Diputados.	\$250 Pesos.
Los municipios y distritos contribuirán a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto será determinado por el respectivo Concejo Municipal.	

Según el mismo artículo, “no tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando la lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo. En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no tendrá derecho a reposición de gastos el candidato que hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.”

Se dijo también que el estado realiza tal financiación siempre que la reposición de gastos se hiciera a través de partidos, movimientos u organizaciones adscritas, y a los grupos o movimientos sociales, excepto cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, caso en el cual se entregarían personalmente al candidato. Por su parte, las personas jurídicas también pueden efectuar donaciones a las campañas electorales. Adicionalmente se facultó al Consejo de Nacional Electoral para establecer los límites a la inversión de particulares a la respectiva campaña.

1.6.5. Financiamiento electoral con el Acto Legislativo 1 de 2003.

Con el acto legislativo 1 de 2003, se modificó el artículo 209 constitucional. “Se eliminó la posibilidad de que el Estado contribuya al pago de los gastos generados por las campañas electorales de los partidos y movimientos que no han adquirido personería

jurídica.”¹⁸ Así pues, el estado financiará las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos. El porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación se determinaría por la Ley.

En el párrafo de tal artículo, se dispone: “La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo. La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas. Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.”

1.6.6. Financiamiento electoral con el Acto Legislativo 1 de 2009.

Posteriormente, se expidió el Acto Legislativo No. 1 de 2009 con el propósito de fortalecer el cumplimiento de la reglamentación en materia electoral y de permitir a los candidatos afrontar la financiación de sus campañas con mayor tranquilidad.¹⁹

¹⁸Los procesos de reforma en la constitución colombiana de 1991.
<http://www.idpc.es/archivo/1212594092n2BES.pdf>

¹⁹Proyecto de Acto Legislativo Número 106 de 2008 Cámara, Gaceta del Congreso 558 (2008)

El artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009, estableció como cambio respecto al acto legislativo 1 de 2003, que “las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.”

Por otro lado, se creó una prohibición a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, de recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Adicionalmente prohibió que cualquier tipo de financiación privada tenga fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

En desarrollo del artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2009, y en cumplimiento de su párrafo transitorio, el Gobierno Nacional presentó el proyecto de Ley Estatutaria 047 de 2009.

1.6.7. Financiamiento electoral en la Ley 1475 de 2011.

El proyecto de Ley Estatutaria culminó con la expedición de la Ley 1475 de 2011. En esta Ley se establecieron como fuentes de financiación de los partidos y movimientos políticos, diferentes modalidades de aportes provenientes de afiliados o de particulares, ingresos derivados del manejo dado a los recursos propios, créditos con entidades financieras y financiación estatal en el caso de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

En cuanto a la financiación estatal de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica se dispone que se sigan las siguientes nuevas reglas de distribución de la apropiación presupuestal:

“1. El diez por ciento (10%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

2. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre los partidos o movimientos políticos que hayan obtenido el 3% o más del total de votos emitidos válidamente en el territorio nacional en la última elección de Senado de la República o de Cámara de Representantes.

3. El cuarenta por ciento (40%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección del Congreso de la República.

4. El quince por ciento (15%) se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Concejos Municipales.

5. El diez por ciento (10%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de curules obtenidas en la última elección de Asambleas Departamentales.

6. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas.

7. El cinco por ciento (5%), se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de jóvenes elegidos en las corporaciones públicas.”

Estos recursos de financiación estatal se destinarán a financiar las actividades realizadas por los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para cumplir sus fines y propósitos.

Para efectos del control de los recursos provenientes del estado, los partidos y movimientos políticos con personería jurídica deberán presentar declaración de patrimonio, ingresos y gastos ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de los 4 primeros meses de cada año.

En cuanto a la financiación de las campañas electorales, la ley permite hacer uso de recursos propios de origen privado de los partidos y movimientos políticos; créditos o aportes del candidato, su cónyuge, su compañera permanente o sus parientes hasta en cuarto grado de consanguinidad; donaciones de particulares; créditos de entidades financieras; ingresos por actividades lucrativas de los partidos o movimientos políticos; y la financiación estatal.

El sistema de reposición de gastos por votos válidos aplica a los partidos y movimientos políticos y grupos de ciudadanos que inscriban candidatos, siempre que obtengan los siguientes porcentajes de votación:

1. En las elecciones para corporaciones públicas, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.
2. En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

“La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.”

La ley dispone que el valor de reposición por voto válido, sea incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral, considerando los costos reales de las campañas en cada circunscripción, para lo cual deberá realizar los estudios correspondientes con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con esta ley se implementó la modalidad de los anticipos, conforme a la cual, los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos, pueden realizar una solicitud justificada ante el Consejo Nacional Electoral, encaminada a obtener, por concepto de anticipo, hasta un 80% de la financiación estatal a consultas o campañas. Para tal efecto, deberán otorgar una póliza de garantía y los anticipos podrán ser girados hasta por el monto garantizado.

El Consejo Nacional Electoral debe tener como criterio para autorizar el anticipo, la disponibilidad presupuestal y calculará su cuantía a partir “del valor de la financiación estatal recibida por el solicitante en la campaña anterior para el mismo cargo o corporación, en la respectiva circunscripción, actualizado con base en el índice de precios del consumidor. Si el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos no hubiere participado en la elección anterior, dicho anticipo se calculará teniendo en cuenta el menor valor de reposición pagado para el respectivo cargo o lista en la elección anterior.”

Las sumas de dinero entregadas por concepto de anticipo, debe deducirse del monto correspondiente a reposición de gastos de la campaña. De no obtenerse el derecho a la financiación estatal, el beneficiario del anticipo deberá devolverlo dentro de los tres meses siguientes a la fecha de elecciones, pues de lo contrario se hará efectiva la póliza. Al no tener acceso a la financiación estatal, “el partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, podrá financiar los gastos pendientes de pago mediante financiación privada dentro de los montos señalados para la correspondiente elección, previa autorización del Consejo Nacional Electoral.”

Si el valor del anticipo fuere superior al valor de la financiación que le corresponde al partido movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, este debe pagar la diferencia dentro de los 3 meses siguientes, pues de lo contrario se hará efectiva la garantía.

Ahora bien, en cuanto a los recursos provenientes de particulares, la Ley determinó que no podrá ser superior al valor total de gastos de la campaña los recursos provenientes de financiación privada y los créditos, así como tampoco, la sumatoria de la financiación proveniente de recursos propios, del cónyuge, del compañero permanente o parientes en el grado establecido por la Ley. Las contribuciones y donaciones no podrán ser superiores al 10% de dicho valor.

Si el Consejo Nacional lo autoriza, las obligaciones pendientes de pago al terminar la campaña, se podrán cancelar con la condonación parcial de créditos o con recursos provenientes de financiación privada.

Las campañas electorales tendrán límite de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas, el censo electoral y la apropiación presupuestal para la financiación estatal de las mismas. El monto máximo se fija por cada candidato a cargo uninominal o por lista de candidatos a corporaciones de elección popular. Adicionalmente, cada partido o movimiento con personería jurídica tiene un monto máximo de inversión en la campaña electoral, fijado por el Consejo Nacional Electoral.

La Ley ordenó que el Consejo Nacional Electoral y el Ministerio de Hacienda tengan un año a partir de su entrada en vigencia, para realizar el estudio base para la actualización de los costos reales de las campañas.

Los gerentes de las campañas administran los recursos de las campañas que pueden tener gastos por más de 200 SMMLV. El gerente debe abrir una cuenta única nacional con las subcuentas necesarias para descentralizar la campaña.

Como mecanismo de control, dentro de los dos meses siguientes a la elección los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos presentarán ante el Consejo Nacional Electoral los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales. También se deben presentar informes internamente en cada organización. Los auditores designados por los partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos, certificarán que se cumpla con la presentación de informes. La Ley facultó al Consejo Nacional Electoral para regular lo correspondiente a los informes.

Como sanción por la violación de los límites a los montos de gastos de las campañas electorales, se perderá el cargo por petición del Consejo Nacional Electoral siguiendo el proceso de pérdida de investidura en el caso de candidatos elegidos a corporaciones públicas y siguiendo el proceso de declaración de nulidad de la elección en el caso de alcaldes y gobernadores.

En las disposiciones comunes, la ley prohibió determinadas fuentes de financiación que, a mi criterio, involucran la ilicitud, dificultan el control de su proveniencia o comprometen los intereses del Estado.

1.6.8. Financiamiento electoral en el proyecto de Ley Estatutaria de 2012.

En el proyecto de Ley Estatutaria de 2012, se señala expresamente que la financiación de campañas electorales es mixta (estado-particulares). Como fuente de financiación adicional se establecen “las donaciones que se realicen a través del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, de conformidad con las reglas señaladas en este Código”.

En cuanto a los anticipos se propone que en ningún caso, el anticipo pueda ser superior al monto máximo de gastos fijado para la campaña electoral institucional del partido, movimiento o agrupación política, respecto del cargo o corporación de que se trate. Se dice también que la garantía podrá consistir “en la pignoración de la financiación estatal de los partidos, movimientos y agrupaciones políticas con personería jurídica, en la constitución de depósitos bancarios o en cualquier otra modalidad de garantía.” (Art 74).

Las personas naturales o jurídicas privadas podrían realizar donaciones al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales con destino a la financiación de las campañas, recursos que se distribuirían en las circunscripciones y entre los partidos, movimientos, agrupaciones políticas y/o candidatos que señale el donante, según los criterios establecidos en la Ley.

En cuanto a los límites de las contribuciones privadas se adiciona que las donaciones de personas jurídicas privadas pertenecientes a un mismo grupo empresarial no podrán superar en conjunto el 20% del indicado monto de gastos. La Superintendencia de Sociedades expediría el documento público en el que se relacionen las personas jurídicas que constituyen un grupo empresarial.

El proyecto establece un artículo en el que se dispone cuáles son los gastos electorales para efectos de la rendición pública de cuentas y de verificar el cumplimiento de los límites de gastos y se prohíbe “toda donación, regalo o dádiva, a los votantes y a sus familias, realizados directamente por las campañas o por interpuesta persona, exceptuando los que se han considerado gastos de campaña.”

En el artículo 80 se dice que “las campañas electorales cuyo monto máximo de gastos sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán personería jurídica y estarán representadas legalmente por sus gerentes”. En esos casos, los gerentes se encargarán de administrar los recursos públicos y privados de las campañas electorales a través de una cuenta única y subcuentas, en caso contrario, se encargaran directamente los candidatos.

Como mecanismo de control el artículo 82 dispone que “los gerentes de las campañas cuyo monto máximo de gastos sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, deberán llevar un libro de contabilidad (...) igualmente llevarán una lista de las donaciones y créditos. (...) Los recaudos de donaciones hechos con anterioridad al registro de los libros de contabilidad se reportarán a la autoridad electoral al momento de dicho registro.”

Por otra parte, el Proyecto de Ley pretende dar publicidad a los informes de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos y permitir que cualquier persona presente observaciones o solicite iniciar investigaciones. Además impone que su presentación es un requisito para tomar posesión del cargo o corporación.

1.7. Los partidos políticos.

La Corte Constitucional en sentencia C-490 de 2011 afirmó que con la carta política de 1991 se flexibilizó la constitución y permanencia de los partidos y movimientos políticos. Las características iniciales del modelo electoral, derivaron en el reemplazo de partidos políticos fuertes, por microempresas electorales esto es, “esfuerzos personales, desligados de vinculación alguna con los intereses del electorado, que optaban por los cargos y corporaciones públicas, mediante figuras esencialmente clientelistas.”²⁰

Si bien es cierto, al amparo de la Constitución del 91, se experimentó una exagerada explosión de movimientos políticos, muchos de los cuales llegaron a ocupar curules en el Congreso de la República por la vía electoral, es de reflexionar, dadas la naturaleza y la tradición de la sociedad colombiana, sobre la conveniencia democrática de que existan múltiples conductos y expresiones del sentir político nacional.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-490/2011.

Los paradigmas norteamericano o inglés, de connotaciones bipartidistas por ejemplo, no armonizan, plenamente, con la idiosincrasia, la pluricultura y la pluriétnicidad de la sociedad colombiana. No son buenos los extremos; ni muchos ni muy pocos partidos. Lo deseable es un equilibrio entre la anarquización y el monopolismo democrático.

2. COSTOS DE TRANSACCIÓN ELECTORAL: ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.

El análisis de las instituciones y las políticas públicas ha dejado de ser, crecientemente, dominio exclusivo de los estudiantes y practicantes de las disciplinas legales, sociológicas e históricas, para irse convirtiendo en campo de reflexión interdisciplinario, especialmente atractivo para la ciencia económica.²¹

Por su pertinencia y aplicabilidad, recurriremos, conceptual y metodológicamente, en el desarrollo de este trabajo, y en lo relacionado con el análisis económico de los procesos electorales objeto de mi consideración, fundamentalmente, a las teorías de la “Elección Pública” (“Public Choice”), de la “Economía de la Conducta” (Behavioral Economics), y de los “Mercados y Jerarquías”(Markets and Hierarquies).

2.1. Teoría de la Elección Pública.

La “Teoría de la Elección Pública” ha demostrado que se puede aplicar la teoría económica (particularmente la microeconomía) a las decisiones políticas y gubernamentales, y además extender dicha teoría a las decisiones de los ciudadanos en el proceso de escogencia de diferentes opciones en el mercado político.²² Esa afortunada incursión académica le mereció, a uno de sus pioneros, James N. Buchanan, el Premio Nobel de Economía en 1986. Es de destacar como aporte fundamental, del Profesor J. Buchanan, al análisis y la teoría política, el haber diferenciado dos niveles de elección pública, el Inicial- cuando se escoge una Constitución Política-, y el nivel Post-Constitucional. El primer nivel consiste en “fijar las reglas de juego”, y el segundo

²¹ La teoría de “PublicChoice”. <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

²² Una perspectiva Económica de la Política. www.materiabiz.com

consiste en saber cómo jugar, dadas las reglas. Buchanan propugnó porque los economistas no se quedaran como jugadores del segundo nivel, sino que participaran en el diseño y establecimiento de las reglas de juego.²³ Aplicando esta tesis en el caso concreto Colombiano, es necesario modificar las “reglas de juego constitucionalmente”, porque con las existentes, la “participación en el juego electoral” no es “limpia” en nuestro país.

2.2. La Economía de la Conducta.

La “Economía de la Conducta” ha planteado, con efectos no solo en las decisiones de mercado sino también en las decisiones gubernamentales y públicas, los límites de racionalidad de los agentes económicos. La “Economía Comportamental” sostiene que los agentes económicos (los votantes -en esta tesis-) toman decisiones preferencialmente heurísticas, basadas en una aleatoriedad “sub-consciente, alimentada por experiencias, emociones y percepciones culturales e históricas, más que en estricto razonamiento lógico.”²⁴

2.3. La Teoría de los Mercados y Jerarquías.

La “Teoría de los Mercados y Jerarquías”, la cual surgió en un esfuerzo de síntesis y complementación, entra la teoría económica y la teoría organizacional, proponiéndose resolver el dilema de comprar o fabricar directamente, en la estructura libre de las empresas y los mercados, advirtió que los agentes económicos actúan con “limitada racionalidad y oportunismo”, mientras el contexto en el cual lo hacen se caracteriza por la complejidad y la incertidumbre. El principal y más distintivo rasgo de ésta teoría, y

²³ James N. Buchanan. Explorations in Constitutional Economics. The Concise Encyclopedia of Economics (1989)

²⁴ Maria Paula Botero & Sofia Zarama. Economía conductual: tendencia actual en el análisis económico del derecho. Revista Universitas estudiantes. (2010)

el cual nos será de más sobresaliente utilidad, es el de los “costos de transacción” como unidad de análisis económico. Convencionalmente, las unidades de análisis, especialmente en el campo de la microeconomía, han sido la firma y el mercado; en la “Teoría de los Mercados y las Jerarquías”, la principal unidad de análisis económico son los “costos de transacción”.²⁵

2.4. Aplicación de teorías económicas.

Para los efectos de esta tesis, asumimos, básicamente, que las prácticas electorales, pueden considerarse como ejercicios de “transacción”, con costos asociados, entre votantes y elegibles, dentro de las circunscripciones electorales constitucional y legalmente definidas, las cuales constituyen los “mercados” donde aquellas ocurren. Así pues, la “Unidad de Análisis” son los “Costos de Transacción de la Votación”.

En la teoría económica convencional, especialmente en la microeconomía, las unidades de análisis son la firma y el mercado, bajo los supuestos de plena información y costos de transacción iguales a cero.²⁶ Más recientemente, los “Costos de Transacción” se han convertido en una unidad crítica de análisis económico, especialmente, en la medida que aumentan las integraciones de las firmas y mercados, se agrandan y complican las relaciones contractuales, y las infraestructuras de transportes y comunicaciones facilitan el cubrimiento de mercados de mayor tamaño a más bajos costos para los proveedores de bienes y servicios.²⁷

²⁵O. Williamson & W. Ouchi. The Markets and Hierarquies and Visible Hand Perspectives. John Wiley & Sons. Perspectives on Organizational Design and Behavior. Pags. 347-354. (1989)

²⁶A. Stonier & D-Hague. Manual de Teoría Económica. Pags. 45-48. Ed. Aguilar (1968)

²⁷O. Williamson. Transactions Costs. “Transactions Costs Economics: The Governance of Contractual Relations”. Pags. 233-262. Journal of Law and Economics No. 21 (1979)
O. Williamson and W. Ouchi. The Markets and Hierarquies and Visible Hand Perspectives.

La inversión promedio requerida por voto obtenido, por los candidatos elegidos a corporaciones públicas, es el “costo de transacción electoral”. El ejercicio de disminuirlo por parte del elegible, y de aumentarlo por parte del elector, dentro de una sana y realística lógica, es la dinámica comportamental del mercado electoral.

El dimensionamiento de la “Unidad Básica de Análisis” depende de múltiples variables; para efecto del análisis considero que el “Costo de Transacción” depende, principalmente, de las cinco de las variables siguientes:

-1- Comportamiento de los Participantes (Candidatos y Votantes) en los procesos electorales: Cultura y Racionalidad. Los patrones de comportamiento de los votantes y los candidatos son altamente determinantes del costo de transacción electoral.

-2-Tamaño de la Circunscripción electoral. Es el equivalente al tamaño del mercado. Constitucional y legalmente está definido, como quedó establecido en el capítulo anterior, así:

Senado – Circunscripción Nacional

Cámara de Representantes – Circunscripción Departamental

Asambleas Departamentales – Circunscripción Departamental

Concejos Municipales- Circunscripción Municipal.

-3-Modalidad de las Listas. Si las listas se configuran, por los correspondientes partidos participantes en las elecciones, de manera cerrada o abierta, la incidencia en el “costo de transacción” es diferente; mayor para el sistema de listas abiertas y menor para el de listas cerradas. Es una especie de” modalidad de contratación”, en términos de la teoría pura de “Mercados y Jerarquías”. Esta variable incluye el número de aspirantes en cada elección y para cada posición en la respectiva corporación pública.

-4-Frecuencia y concurrencia de las elecciones. Entre más frecuentes sean las elecciones mayor es la inversión por voto que debe realizarse. Igualmente, si se hacen en fecha igual distintas elecciones (por ejemplo la de alcaldes, gobernadores y congresistas) el costo es inferior.

-5-Posicionamiento Institucional. El “Costo de Transacción” está directamente asociado al favorable posicionamiento que tengan en la opinión pública, tanto los partidos que los candidatos representan como el sistema democrático mismo.

Advirtiendo que de las enumeradas variables determinantes del “Costo de Transacción Electoral” es de crítica y especial consideración en esta tesis “El Tamaño de la Circunscripción Electoral”, cuyo modelamiento proponemos como efectivo mecanismo constitucional y legal para disminuir sustancialmente los “Costos de Transacción” en los procesos electorales para Corporaciones Públicas en Colombia, procedemos a formular algunas consideraciones de índole económica, sobre cada una de las señaladas variables, comoquiera que de su confluencia resulta finalmente el “Costo Total de Transacción Electoral”. Además, y como se deducirá claramente al término de la

exposición, en el país se han tomado todas las decisiones públicas para que tales variables aumenten el “Costo de Transacción”, reduciendo las posibilidades de participación ciudadana en los procesos democráticos nacionales.

2.4.1. Comportamiento de los participantes (candidatos y votantes) en los procesos electorales: Cultura y Racionalidad.

En la teoría económica general, se analiza el comportamiento de las personas consumidoras en función de la maximización de sus utilidades individuales, suponiendo que actúan racionalmente, y que se encuentran en situación de clasificar y ordenar los bienes objeto de su escogencia en orden de importancia. En otras palabras, los consumidores pueden construir sus escalas de preferencias.²⁸

En principio y en el terreno de la política, la construcción de las preferencias, se había prospectado de manera similar, asumiendo un comportamiento puramente racional de los agentes estudiados e involucrados en los procesos políticos. Los servidores públicos, tanto burócratas como legisladores, son concebidos como seres benevolentes que cumplen con honestidad, lealtad y dedicación los mandatos del pueblo. Esa conceptualización no correspondía a la realidad. La “Teoría de la Elección Pública”, reconoció que los burócratas y políticos persiguen en cumplimiento de sus funciones la maximización de sus propios e individuales intereses, y que solo en cumplimiento de ese propósito “sirven” al bienestar general. Para la “Teoría de la Elección Pública”, los

²⁸A. Stonier & D-Hague. Manual de Teoría Económica. Ed. Aguilar. Pag.81 (1968)

“servidores públicos”, los funcionarios, políticos y legisladores, actúan en función de sus propios e individuales intereses.²⁹

La “teoría de la Elección Pública” postuló que la gente está guiada por sus propios intereses, y en consecuencia reconoció que los “votantes”, “votan con sus bolsillos”, sosteniendo a los candidatos y propuestas que piensan los dejará en una posición personal mejor. Los burócratas y los políticos, por su parte, se comportan pugnando por avanzar en su propia carrera y en ser elegidos o reelectos, respectivamente. Concluyentemente, James N. Buchanan, sostuvo que la “Teoría de la Elección Pública es la política sin la novela del romanticismo”³⁰

El comportamiento de los electores y de los candidatos busca la maximización de sus intereses individuales, y puede entonces modelarse, según los cánones microeconómicos, en curvas de preferencias “transitivas”, con opciones múltiples de escogencia. Sin embargo, ese comportamiento, como lo advierte la “Teoría de la Elección Pública”, es inspirado y movido por los “intereses personales” de los actores, y no por los altos intereses comunes, los cuales solo resultan servidos en la medida que se satisfacen los primeros. Podría mantenerse, con crítica relatividad, el criterio de maximización de las funciones colectivas de bienestar según la maximización de las funciones individuales de utilidad.

Sin embargo, ese acoplamiento de funciones de utilidad puede no ocurrir, y dislocarse la racionalidad entera de los procesos de escogencia colectiva de opciones políticas. Por ejemplo, cuando las actividades de gobernantes y legisladores riñe con los intereses

²⁹Una perspectiva Económica de la Política. www.materiabiz.com

³⁰ James N. Buchanan. The Public Choice Perspective. ED. New York University Press (1986)

comunes y sirven solo a sus esquivas conveniencias y egoístas oportunismos. De hecho, caracterizados autores de la “Teoría de la Elección Pública” han llegado a cuestionar, desde una perspectiva econométrica, la racionalidad misma del sistema democrático electoral.

El Profesor Anthony Downs, sobresaliente exponentes de la Teoría de la “Opción Pública”, ha sostenido que el “acto de votar es en sí mismo irracional”. Esa conclusión, para Downs, se desprende del hecho de que la probabilidad del voto de un individuo para determinar el resultado de una elección es prácticamente nula. A medida que el número de votantes tiende a ser más grande, la probabilidad individual de incidir en los resultados tiende rápidamente a cero, por lo cual los beneficios de concurrir a votar son probablemente -para el elector- muy inferiores a sus costos. Según la Teoría del Profesor Downs, si los votantes fueran racionales concurrirían muy poco a las urnas. Ya exploraremos, más adelante, circunstancias y razones, para que la realidad electoral no avale esas conjeturas teóricas.³¹

Dentro de esos límites de racionalidad ostentados, tanto por los votantes como por el sistema electoral mismo, la transacción del voto ocurre en ejercicio de la democracia. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre y se supone en los modelos microeconómicos convencionales, en el “mercado electoral” el “costo de transacción” no es cero, y su valor termina siendo el elemento materializador del proceso electoral mismo. Podríamos responder a las teorías del profesor Downs que los votantes concurren a las urnas movidos por los “costos de transacción” existentes. En términos más prosaicos podría decirse que los electores votan por el pago recibido por su voto.

³¹An Economic Theory of Democracy. <http://www.amazon.com/Economic-Theory-Democracy-Anthony-Downs/dp/0060417501>

2.4.2. Tamaño de la circunscripción electoral.

En la literatura económica son bien y profusamente establecidas, las relaciones directamente proporcionales existentes, entre los costos de transacción y comercialización de un producto, o difusión de una idea, y el tamaño del mercado donde se pretende venderlo o posicionarlas. No obstante las disminuciones de costos de distribución introducidas por las “economías de escala”, el tamaño del mercado conlleva mayores demandas de inversión y costos para su cubrimiento y servicio.³²

De igual manera, en la literatura económica han sido clara y abundantemente tratadas, las relaciones existentes entre los tamaños de los mercados y las barreras para la penetración comercial de los mismos. Más específicamente aún, el costo de entrada en los mercados, señala la literatura económica, determina, en alto grado, la naturaleza misma de éstos.³³

Es tema central de esta tesis probar que al reducirse el tamaño de las circunscripciones electorales se reducen los “costos de transacción del voto”. Como se expuso en el capítulo 1, la moda constitucional y legal colombiana ha sido “agrandar” las circunscripciones electorales, encareciendo los procesos electorales –aumentando siempre los “costos de transacción- y, en consecuencia, limitando las opciones de participación ciudadana y debilitando el ejercicio de la democracia.

³²O. Williamson. Markets and Hierarquies: Some Elementary Considerations. Pags. 316-325. American Economic Review - No. 63 (1973)

³³ Michael E. Porter. Pags- 293-295. Ed. Continental. México (1985)

El haber ensanchado el tamaño de las circunscripciones electorales ha propiciado la concurrencia de más demandantes a los mercados de votación. Al analizar los resultados electorales de las elecciones para Senado de la República, por ejemplo, concluimos que los candidatos concurren, sin tener relaciones culturales directas, ni compromisos programáticos, ni arraigos políticos siquiera, a “conseguir” (léase subastar) votos en todos los confines de la patria donde pueden apalancar marginalmente las votaciones de sus lugares principales de origen.³⁴

Haber establecido la “Circunscripción Nacional” para la elección de Senado de la República fue una medida pírrica; se logró solamente elevar el “Costo de Transacción” y enturbiar el mercado electoral colombiano. Según estimaciones muestrales elaboradas en desarrollo de esta tesis, encontramos que el 90% de los Senadores electos obtienen el 70% de sus votos en los departamentos donde “hacen efectivamente” política electoral (siendo oriundos o residentes en ellos); solo un 5% obtienen más del 70% de sus votaciones en sus propios “feudos electorales”, y apenas un 5% de los Senadores electos obtienen menos del 70% de sus votaciones fuera de esas circunscripciones electorales, esto es, en el dominio ampliado de la circunscripción nacional. En otras palabras, por menos del cinco por ciento de Senadores electos se mantiene una norma que eleva los “Costos de Transacción” y enturbia el mercado electoral.³⁵

Unas conclusiones similares bien podrían formularse al analizar lo que debe ocurrir en las elecciones de Diputados y Concejales. Candidatos participando en todo un municipio para obtener votos para Concejo, y Diputados actuando en todo un

³⁴Resultado electoral de elecciones 2010 para Congreso de la República. <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>

³⁵Ver Anexo 1.

Departamento para obtener difusas votaciones, son el espectáculo periódico de la democracia nacional. Todo, encareciendo el voto, enturbiando el mercado electoral.

El comportamiento histórico de ésta variable, definida por los legisladores, ha incidido siempre hacia el crecimiento del “Costo de Transacción Electoral”. Además, en términos de la “Teoría de la Elección Pública”, y específicamente según las referidas apuntaciones del Profesor Downs, la tendencia a ensanchar, y no a disminuir el tamaño del mercado electoral, le ha restado racionalidad al sistema electoral Colombiano. Cada vez importa menos el voto del ciudadano individual; el valor la expresión personal se pierde en la abultada masa de electores. Correlativamente, los elegidos son menos juzgables por sus electores.

Es la propuesta en esta tesis la modificación de las circunscripciones electorales en el sistema electoral colombiano como mecanismo efectivo para disminuir los costos de transacción. En otras palabras, estimamos que la variable crítica para disminuir “el Costo de Transacción Electoral” es el tamaño de la circunscripción, relacionada directamente con el mismo.

2.4.3. Modalidades de la configuración de listas.

El mecanismo de cifra repartidora, extraño a nuestras tradiciones democráticas y culturales, al menos, ha tenido dos efectos claros, y en nuestra opinión, adversos para la democracia representativa colombiana:

- a. De una parte, y en contra de lo pretendido por los legisladores, en lugar de fortalecer a los partidos políticos, se ha introducido una pugna interna en ellos en cada elección. Los candidatos de los partidos, en lugar de disputar las

curules en juego con los adversarios de otros partidos, han terminado siendo rivales de los candidatos de las listas de su mismo partido. Ahora, las elecciones a Corporaciones Públicas son una contienda electoral de “todos contra todos”, contienda extra- partidos e intra-partidista. Así las cosas, el “Costo de Transacción Electoral” resulta también, y por obvias razones y circunstancias, incrementado.

- b. De otra parte, los partidos políticos terminaron siendo una heterogénea sumatoria de intereses individuales, cuyo único propósito común es armar una cantidad de votos que les garantice obtener el “umbral”, y les permita entonces pelearse entre ellos las curules obtenidas mediante la cifra repartidora. Se pierde así toda identidad de partido, con las consecuencias, como lo señalaremos más adelante, que ello tiene sobre nuestra “Unidad Básica de Análisis”.

2.4.4. Frecuencia y concurrencia de las elecciones.

Las continuas reformas introducidas al “Calendario Electoral”, no solo han significado un altísimo costo fiscal para el país, sino que han incrementado permanentemente el “Costo de Transacción Electoral”.

Teniendo en cuenta la materialización de las funciones de la Registraduría en nuestro actual contexto político, es preciso concluir que cada vez que se deben realizar unas elecciones, la Nación debe sufragar unos veinte mil millones de pesos para cubrir los gastos de la Registraduría en la implementación de la jornada electoral

respectiva.³⁶Separar las elecciones de Congreso, Presidente de la República, Asambleas, Concejos, Gobernadores y Alcaldes, y agruparlas caprichosamente, para preservar privilegios electorales, es ocasionar repetidos costos fiscales. Es el costo de tener una democracia argumentan, cínica y desvergonzadamente, quienes divorcian indebidamente, por oportunismos e intereses individuales (comportamientos predecibles y entendibles, según las Teorías de la “Opción Pública y la Economía Comportamental antes reseñadas, mas no aceptables).

Además de esos costos, la manipulación de los calendarios electorales separando las elecciones de Congresistas y de Gobernadores, Alcaldes, Diputados y Concejales, amén de las de Presidente de la República, incrementa “el Costo de Transacción Electoral”.

Es obvio que de realizarse en una misma fecha, por ejemplo, las elecciones de todas las Corporaciones Públicas, de Alcaldes y Gobernadores, con unos plazos unificados de ejercicio democrático de los cargos, el “Costo de hacer elecciones”, tanto para el sistema como para los candidatos, disminuiría considerablemente y habría, allí sí, una *sindéresis* política mayor en el ejercicio de la democracia participativa.

2.4.5. Posicionamiento institucional.

La respetabilidad de los partidos, de la política misma, en la sociedad y los electores, tiene relación directamente proporcional con los “Costos de Transacción Electoral”. Un sistema político desprestigiado, corrupto, inservible y viciado, debe apuntalarse democráticamente mediante la “compra de votos”, al menos, en mucha mayor proporción que un sistema político relativamente respetable y respetado.

³⁶Funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
http://www.registraduria.gov.co/Informacion/func_regis.htm

El voto en las elecciones de Congresistas cuesta más que en las elecciones de Mandatarios locales y departamentales. El Congreso es el organismo más desprestigiado del sistema político colombiano; en consecuencia, las elecciones para Congreso deben apalancarse en mayores inversiones por parte de los candidatos a configurarlo.

La Dirección Nacional de Planeación -DNP, primero (1997),y luego (2005 y 211) la Fundación Restrepo Barco realizaron trabajos de “Medición del Capital Social en Colombia”, y encontraron un sorprendentemente bajo nivel de confianza de los ciudadanos en los Partidos y el Congreso.³⁷

CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLITICOS Y EL CONGRESO

AÑO	1997	2005	2011
PARTIDOS	4.27	4.17	4.05
CONGRESO	4.58	4.31	4.11

Según la encuesta de DATEXCO, realizada en Junio de 2012, el 74% de los encuestados respaldaban una “revocatoria” del Congreso de la República. Solo el 9% de los encuestados consideraron que el desempeño del Congreso era bueno, el 35 % lo calificaron de regular, el 21% lo consideraron malo, y el 35% lo estimaron pésimo.³⁸

De similar manera, es de esperar que las elecciones resulten menos costosas para las organizaciones políticas mejor posicionadas en la opinión pública. Unos partidos

³⁷Fundación Restrepo Barco. Mediación de Capital Social en Colombia .Bogotá (2011)

³⁸ Encuesta de Opinión -DATEXCO- Bogotá (2012)

desprestigiados, desorganizados, mal posicionados en el debate de los grandes temas de interés público, requieren mover los electorados con mayor inversión.

3. EL COSTO DE TRANSACCIÓN ELECTORAL: CONFIGURACIÓN Y TENDENCIAS.

El incontrovertible deterioro de imagen y posicionamiento, en la opinión pública colombiana, de los organismos de representación popular del país, implica un incentivo y una presión efectiva hacia el crecimiento de los “Costos de Transacción Electoral”.

Las señaladas estructuras de las variables escogidas y comentadas, como más determinantes del “Costo de Transacción Electoral”, han configurado, a lo largo de los años y de los sucesivos eventos electorales, unas dimensiones y tendencias, por demás elevadas y crecientes del mismo.

3.1. Investigación de Campo: Costos de Transacción Electoral para el Senado de la República entre 1994 y 2010.

Por razones metodológicas e investigativas, dentro de los alcances propios de esta tesis, hemos estimado (según los supuestos, procedimientos y parámetros expuestos en mayor detalle en el Anexo 2) los “Costos de Transacción Electoral” en las elecciones para Senado de la República, entre 1994 y 2010. Se puede inferir que un comportamiento análogo debió ocurrir en las elecciones de las demás Corporaciones Públicas.

El “Costo de Transacción por Voto”, en las elecciones para Senado de la República, para el período constitucional 2010-2014, según estas estimaciones³⁹, en las condiciones del mercado electoral vigentes, ascendió en promedio al orden de los cuarenta mil pesos (\$40.000.00).

Teniendo en cuenta que la “reposición” oficial por voto efectivo obtenido por el candidato según las disposiciones legales vigentes fue de \$4.217 por voto, el financiamiento público de cada voto representa, en la actualidad, solo el 10% de su costo efectivo real.

Ese “Costo de Transacción” ha venido creciendo constantemente, aumentando, entre las elecciones del año 1994 y las del año 2010, a precios constantes de 2010, doce y media veces (12.42), un 1142% al pasar de \$3219 a \$40000. El “Costo de Reposición”, en el mismo período, creció solamente dos y media veces (2.62), un 162%, al pasar, en pesos constantes de 2010, de \$1609 a \$4217.

Es de observar que la proporción financiada por la reposición oficial es menor en la medida que aumenta el “Costo de Transacción”. Así, mientras en el porcentaje de financiamiento público promediaba en los años noventa un 50% del “Costo del Voto”, en las elecciones del 2010 ese porcentaje alcanza solo a representar el 10% del mismo. Lo anterior, como lo comentaremos ampliamente más adelante, indica la ineficacia del financiamiento público dentro de los parámetros actuales del mercado electoral colombiano.

³⁹ Ver Anexo 2

La Tabla 1 y el Gráfico 1 muestran , a precios corrientes, las magnitudes y tendencias en el “Costo de Transacción” y del “Valor de Reposición” para las elecciones de Senado de la República en el período 1994-2010.La Tabla 2 muestra, a precios constantes de 2010, las mismas magnitudes y tendencias, haciéndolas comparables en el tiempo en términos absolutos.

Tabla -1-

(Precios Corrientes)

Periodo constitucional	Costo Transacción por voto obtenido (1)	Financiamiento por voto (2)	Porcentaje financiado
1994-1998	\$800	\$400	50.00%
1998-2002	\$1.800	\$750	41.66%
2002-2006	\$4.170	\$1.250	29.97%
2006-2010	\$17.390	\$3.478	20.00%
2010-2014	\$40.000	\$4.217	10.54%
(1) Estimativo según trabajo de encuesta muestral.			
(2) Resoluciones del CNE			

Grafico -1-

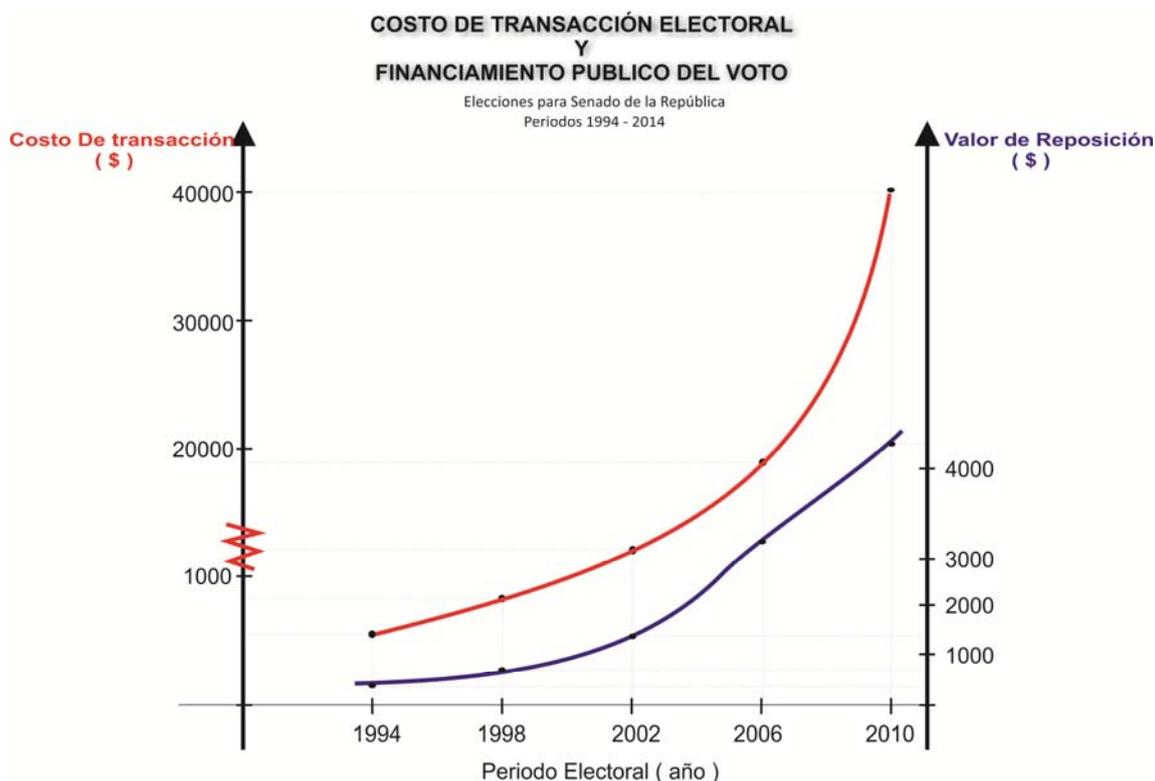


Tabla-2-

(Precios Constantes de 2010)

Período Constitucional	Costo Transacción Por voto obtenido*-1	Financiamiento por Voto *2	Porcentaje Financiado
1994-1998	\$3219,57	\$1609,78	49.99%
1998-2002	\$3630,35	\$1512,64	41.66%
2002-2006	\$6146,36	\$1842,43	29.97%
2006-2010	\$20827,62	\$4165,52	19.99%
2010-2014	\$40000,00	\$4217,00	10.54%

*-1 Estimativo del estudio a precios constantes de 2010- Indice Base IPC-100 en 2008

*-2 Resoluciones del CNE ajustadas a precios constantes de 2010-Indice Base IPC-100 en 2008

Indices IPC : 1994-26.15 1998-52.18 2002-71.40 2006-87.87 2010- 105.24

Banco de la República-Indices de Precios al Consumidor –Total Nacional Histórico

www.BanRep.gov.co/estad/dsb/IPC.XLS

Obsérvese que, entre elección y elección, a precios constantes, el “Costo de Transacción”, prácticamente, se van duplicando, mientras el “Valor de Reposición” tiende a mantenerse relativamente fijo. El Financiamiento público va rezagándose; de representar la mitad (50%) del costo de transacción en las elecciones del período 94-98, representa solo el 10% del costo de transacción en el período electoral 2010-2014. Muestran las cifras un incontrovertible y desmesurado aumento del “Costo de Transacción Electoral”, el cual conlleva un crecimiento, igualmente acentuado e insostenible, del costo fiscal asociado al financiamiento de las campañas electorales. De ahí esta tesis busca una estrategia diferente para atacar el costo de las transacciones electorales.

3.2. Costos de Transacción en las elecciones de otras corporaciones públicas.

Por facilidad metodológica e investigativa, y dentro de los alcances de esta tesis, hemos analizado el comportamiento histórico de los “Costos de Transacción” para las elecciones de Senado de la República. Sin embargo, los mismos patrones de comportamiento pueden inferirse para los procesos electorales de Representantes a la Cámara, Diputados y Concejales. Son idénticas las reglas de juego, las culturas y los mercados electorales; solo varían los tamaños de las respectivas circunscripciones electorales.

4. EL FINANCIAMIENTO DEL COSTO DE TRANSACCIÓN ELECTORAL: EL AGOTAMIENTO DEL ESQUEMA CONVENCIONAL.

4.1. Tratamiento institucional del financiamiento electoral.

La respuesta institucional, por demás recurrente, ineficaz y gravosa, para enfrentar y sufragar, para viabilizar en parte unos cuestionables procesos de elección democrática de Corporaciones Públicas, ha sido el continuo incremento del financiamiento de las campañas políticas.

Obsérvese, por ejemplo, que la asignación presupuestal, para el financiamiento con recursos públicos de las elecciones de Congreso de la República, pasó, entre los comicios del año 2006 y los del año 2010, del orden de los \$50 mil millones al orden de los \$71 mil millones, registrándose un incremento del 42%, mientras el censo electoral, en el mismo período, aumento solo en un 9%.⁴⁰

En Colombia jamás se ha pensado en disminuir el “Costo de las Transacciones Electorales” -como se propone en esta tesis- sino en financiar, de la mejor y mayor manera más posible, la alta y creciente magnitud de del mismo. (Anexo 2)

El enfoque simple de financiar el costo de las transacciones electorales, sin atacar las variables causales de su naturaleza y comportamiento , además de haber llevado al país al sostenimiento de una enorme carga presupuestal (estimamos que en conjunto, el financiamiento público de las votaciones últimas para Corporaciones Públicas, en los años 2010 –Congreso de la República- y 2011-Asambleas y Concejos, ascendió al orden

⁴⁰Ver anexo 2.

\$150 mil millones⁴¹), ha conducido a convertir la legislación electoral, y la misma Constitución Nacional, en verdaderos “Reyes de Burla”.

Para las elecciones de Senado de la República, para el período 2010-2014, el Concejo Nacional Electoral fijó un tope de \$675 millones, suma cinco veces inferior al “Costo de Transacción Electoral” efectivamente cubierto por una campaña al Senado de la República. Seiscientos millones cuesta, en promedio y en realidad, la elección de un concejal en una capital de departamento; no la de un Senador de la República. La Constitución y la Ley, en materia de tolerancia y cubrimientos de los “Costos de las Transacciones Electorales” no están sintonizadas con la realidad y la práctica de los procesos electorales.

4.2. El financiamiento electoral desde una perspectiva fáctica.

El crecimiento pronunciado de los “Costos de Transacción Electoral” ha presionado y propiciado, no solamente el aumento del financiamiento público de las campañas electorales, sino, y lo cual resulta peor, la aproximación, por parte de los candidatos a Corporaciones Públicas, a fuentes de financiamiento indeseables e inadmisibles.

Incluso es posible llegar a pensar que hubo, según la primacía de fuentes indebidas de financiamiento político, por lo menos, cuatro épocas en el ejercicio de la democracia electoral colombiana:

1-El Usufructo de los Monopolios Rentísticos del Estado. Durante la primera mitad del siglo veinte, la administración de los monopolios rentísticos del estado, principalmente

⁴¹ Ver anexo 1.

licoreras y loterías departamentales, generaban, indebidamente, fuentes de financiamiento electoral. Eran las empresas rentísticas del estado fuentes apreciables y apreciadas de financiamiento electoral.

2-El Sistema de Contratación Pública. Desde los años sesentas y setentas del siglo pasado, el sistema de contratación oficial se convirtió en fuente de financiamiento electoral de relativa consideración. Los Contratistas del Estado han financiado, preponderantemente, elecciones a todo nivel.

3-La “Narco-Democracia”. En los años ochenta del siglo XX, un Embajador de los Estados Unidos de América en Colombia, (M.Frechet) alborotó la opinión nacional cuando sostuvo que nos habíamos convertido en una “narco-democracia”. Desafortunadamente, los hechos y desarrollos judiciales le fueron dando la razón a ese personaje. Los dineros del narcotráfico habían permeado toda la sociedad colombiana, y en buenas proporciones financiaban las actividades políticas. Se cumplía, entre otras advertencias teóricas, la tesis marxista, según la cual “los sistemas económicos generan sistema políticos” (el orden político es una superestructura económica)”⁴²

4-La Nueva “plutocracia”. Aforar los altísimos costos de transacción electoral, financiar una campaña electoral en Colombia, requiere enormes y crecientes recursos económicos. Ello está llevando al sistema político a ser dominio exclusivo y excluyente de quienes tienen dinero, y mucho dinero, para participar en los procesos electorales. Estamos en una versión nueva y moderna de la “plutocracia”.

⁴² V. Lenin. El Desarrollo el Capitalismo en Rusia. Pags.20-23. Ed. OvejaNegra (1974)

Sustituto de los viejos y parcialmente agotados modelos de financiamiento electoral, incluido el financiamiento público, el nuevo y moderno esquema “plutocrático”, hacer recaer el costo electoral en pudientes grupos de interés dispuestos a controlar y condicionar, en su favor y privilegio, las decisiones de los elegidos para regentar las Corporaciones Públicas.⁴³

En una serie de ensayos, recopilados recientemente en el libro “Plutocracy and Democracy,”⁴⁴ destacados estudiosos y académicos advierten la incidencia corruptora del dinero en la política y la cultura democrática actuales. El Profesor Walter Russell Mead, ha identificado cinco formas esenciales, mediante las cuales los sistemas políticos democráticos tienen a ser modelados por la “plutocracia”, entendida ésta, precisamente, no por la simple tendencia de los miembros más ricos de la sociedad a convertirse en la élite gobernante, sino como la manipulación sistemática de los procesos económicos y políticos, de tal manera que los ricos se protegen y expanden sus beneficios a costas del resto de la sociedad, son esas formas:

- 1-Logrando que el gobierno financie con los recursos de los contribuyentes los costos de la regulación de las industrias y no con las utilidades de las reguladas.
- 2-Poniendo los estatutos tributarios en favor de los estamentos más ricos de la sociedad
- 3-Influenciando los resultados de los procesos electorales
- 4-Asegurando mayor legitimidad para las actividades de “lobby”, con lo cual se abre el camino para ejercitar acciones de influencia ante el gobierno y la legislación.

⁴³Plutocracy & democracy: how money corrupts our politics and culture. Chapter 2. www.amazon.com/plutocracy-democracy-corrupts-politics-ebook/dp/B009NYOFWE

⁴⁴Plutocracy & democracy: how money corrupts our politics and culture. Chapter 2. www.amazon.com/plutocracy-democracy-corrupts-politics-ebook/dp/B009NYOFWE

5-Asegurando una mayor participación de los “grandes contratistas” en las licitaciones públicas, y creando barreras para la competencia abierta en las adjudicaciones públicas.

No podía omitirse, en esta tesis, una consideración, así fuera ligera y tangencial, a los esquemas y prácticas de financiamiento electoral que se han venido practicando en la política colombiana, a veces dentro de tendencias universales, y siempre en respuesta a los costos crecientes de “transacción electoral”.

5. LA NUEVA ESTRATEGIA: REDUCCIÓN DEL COSTO DE TRANSACCIÓN ELECTORAL.

5.1. Una nueva estrategia de financiación electoral.

En lugar de continuar haciendo esfuerzos fiscales, cada vez mayores y menos eficaces, para financiar el creciente costo de transacciones electorales, y en lugar de seguir propiciando la recurrente existencia de fuentes de financiamiento indeseables y corruptoras de la política y la cultura democráticas, se propone una estrategia sencilla y efectiva, consistente en manejar las variables críticas determinantes del Costo de Transacción Electoral, identificadas y explicadas anteriormente en esta tesis, preferencialmente, disminuyendo el tamaño de las circunscripciones electorales.

Esa estrategia, no solamente permitirá, disminuir los “costos de transacción electoral”, en todas las elecciones para conformar las Corporaciones Públicas Colombianas, sino que le dará al sistema democrático mayor legitimidad, al aumentar los grados de participación ciudadana, al propiciar eficazmente el acercamiento entre el elector y el elegido, y al crear un ambiente social propicio para el control comunitario del desempeño de sus congresistas, diputados y concejales.

Fundamentalmente, se puede sostener que redefiniendo, constitucional y legalmente, las circunscripciones electorales, en el sentido de reducir su tamaño, se disminuyen los “Costos de Transacción del ejercicio de la política electoral en Colombia”. Esa redefinición consistiría, básicamente, en fijar las circunscripciones siguientes:

Para Senado de la República	Circunscripción Regional.
Para Cámara de Representante	Circunscripción Departamental
Para Asambleas Departamentales	Circunscripción por Provincias
Para Concejos Municipales	Circunscripción por Comunas y Corregimientos.

La elección regional de Senado, por ejemplo, armonizaría la normatividad electoral con la normatividad de ordenamiento territorial (Ley 1454 de 2011), la cual propende por la práctica regional del planeamiento y la organización espacial del país en términos supra-departamentales tendría coherencia con los esfuerzos de planeamiento y organización supra-departamental del territorio nacional.

5.2. Ventajas de la nueva estrategia de financiación electoral.

La redefinición propuesta de las circunscripciones electorales para la elección de corporaciones públicas, entre otras y fundamentalmente, ofrece las ventajas y beneficios siguientes:

a. Disminuye el Costo de las Transacciones Electorales.

Hemos argumentado, a lo largo de esta tesis, la relación directamente proporcional existente entre tamaño de la circunscripción y costo de la transacción electoral. Entre más pequeña la circunscripción menor costo de hacer política electoral (menor costo efectivo del voto), y viceversa.

b. Compatibiliza los procesos electorales con las estructuras geo-políticas y culturales del país.

La Región (conjunto de Departamentos), las Provincias, y las Comunas y Corregimientos, son las configuraciones territoriales más válidas e identificables

de la naturaleza geográfica, ecológica, económica, antropológica, administrativa y cultural de la nación colombiana.⁴⁵

El Artículo 306 de la Constitución Nacional establece que “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. Se hace necesario darle un alcance mayor al precepto constitucional para no consagrar, indefinidamente, rupturas entre los procesos políticos y los procesos administrativos y fiscales de la nación.

Han sido múltiples y continuos los esfuerzos, con diferentes finalidades, para estructurar regiones. Desde los trabajos pioneros del Padre Louis J. Lebret , a finales de los años 50, hasta los más recientes Mapas para la Paz, pasando por las Regiones de Planificación-CORPES-se ha intentado, permanentemente, una regionalización funcional del país.

Como un básico elemento de trabajo, combinando y modificando algunos de los modelos de regionalización existentes, principalmente, los elaborados por el Padre Lebret (Regiones de Desarrollo Orientado), por el CEAM (Centro de Estudios Ambientales) y por el DNP (Regiones de Planeación)⁴⁶, sugerimos las circunscripciones para elecciones de Senado de la República siguientes :

⁴⁵ Alberto Mendoza. El Ordenador. U Piloto-Colciencias. Pag. 99. Ed. Guadalupe (1992)

⁴⁶ Alberto Mendoza. El Ordenador. U Piloto-Colciencias. Pags. 117-140. Ed. Guadalupe (1992)

COSTA ATLANTICA	Guajira, Atlántico, Bolivar, Magdalena , Cesar, Sucre, Córdoba, San Andrés y Providencia.
NOR-OCCIDENTE	Antioquia Caldas, Quindío y Risaralda.
COSTA PACIFICA	Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño
CENTRAL	Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Huila
NOR-ORIENTAL	Santander del Sur y Norte de Santander
ORINOQUIA	Meta, Arauca, Casanare Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada
AMAZONIA	Caquetá, Putumayo, Amazonas.

Naturalmente, habrían de estructurarse las fórmulas correspondientes a proporcionalidad poblacional para la asignación de curules a cada una de las regiones.

El concepto de Departamento para la conformación de la Cámara de Representantes lo mantenemos intacto en esta propuesta. Adicionalmente, al darle una contextualización diferente al Senado y la Cámara se perfecciona el sistema bi-cameral de nuestro ordenamiento institucional.

Proponemos que los Diputados se elijan en cada Departamento por circunscripciones electorales constituidas por las diferentes provincias existentes en ellos. Las Provincias son unidades político-administrativas compuestas por reuniones o asociaciones de municipios o de resguardos indígenas, ligados por razones históricas, geográficas, culturales o económicas. La Constitución Nacional, en su Artículo 31, legitima la existencia de las Provincias y define las condiciones para su creación por parte de los Departamentos.

La existencia de las Provincias hace parte de la cultura y la estructura geoplítica de varios de los Departamentos de Colombia. A manera de ejemplo, las circunscripciones, por Provincias, quedarían así:

Santander del Sur:	Vélez, Mares, Soto, Socorro, San Gil y García Rovira
Santander del Norte:	Pamplona, Ocaña y Chinácota
Nariño:	Obando, Túquerres, Mayo, Junambú, Núñez, Pasto y Barbacoas.
Boyacá	Centro, Gutiérrez, Lengupa, Márquez, Oriente, Neira, OccidenteNorte, Rio Minero, Ricaurte Alto, Ricaurte Bajo, Sugamuxi, Tundama, Valderrama, Libertad y Fronetriza.

La distribución poblacional departamental en las diferentes provincias daría el número de curules Asignable a cada una de ellas. De paso, esa fórmula podría generar una dinámica política capaz de Regenerar la desprestigiada existencia de las Asambleas Departamentales.

La conformación de los Concejos Municipales por circunscripciones constituidas por Comunas y Corregimientos es de fácil instrumentación, comoquiera que todos los municipios están Organizados según esas divisiones funcionales administrativas.

Tanto en el caso de las Provincias como de las Comunas y Corregimientos, donde ellos no existieran o fueran insuficientes, en uso de las facultades legales y constitucionales, los Departamentos y Municipios pueden crearlos.

- c. Armoniza los procesos políticos electorales con los procesos administrativos y fiscales descentralistas de la nación.

La descentralización administrativa, política y fiscal de la nación, instrumentada a través de numerosas disposiciones constitucionales y legales, ambicionada de manera especial en el diseño de la Constitución de 1991, está estrechamente ligada a los procesos de regionalización, cuyo avance más significativo lo ha constituido la reciente Ley de Regalías, desde el punto de vista fiscal y financiero público, y la Ley de Ordenamiento Territorial, desde el punto de vista administrativo. Los procesos electorales deben acoplarse a esos desarrollos, y no continuar como piezas perdidas de los nuevos ordenamientos institucionales de la nación.

- d. Contribuye a la legitimación institucional y al fortalecimiento de la democracia.

Entre menos barreras existan para la incursión de los ciudadanos con aspiraciones políticas a los procesos electorales, entre más cercanías ocurran entre los candidatos y los electores, entre más conexión exista entre los intereses individuales de los elegidos y los intereses individuales y colectivos de los electores, entre más auditables sean las actividades de los elegidos, más fuerte será la democracia representativa y más legitimizadas estarán las instituciones representativas. El Estado de Derecho será más auténtico y fuerte.

Actualmente, el denominado “eslabonamiento legislativo” (grado en que los ciudadanos se consideran representados en las Corporaciones Públicas) es ostensiblemente bajo en Colombia. Según las mediciones efectuadas por la

Fundación Restrepo Barco ese indicador ha sido apenas del orden del 22.87% en 1997, del 22.60 % en 2005, y del 19.29% en 2011.

MEDICIONES DE CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA

AÑO	1997	2005	2011
J.A.L	4.32	3.98	2.66
CONCEJOS	6.53	7.19	5.24
ASAMBLEAS	3.81	3.53	3.23
CAMARA	3.92	3.59	3.83
SENADO	4.29	4.32	4.33
PROMEDIO	22.87	22.60	19.29
TOTAL			

Fundación Restrepo Barco.

- e. Finalmente, se estima que al redefinirse el tamaño de las circunscripciones electorales, se induce una considerable disminución del “Costo de Transacción Electoral”, con todos los beneficios que ello representa para la práctica de la democracia, porque las variables determinantes del mismo (identificadas y comentadas antes), sincronizadamente, actuarán en ese sentido. Naturalmente, será provechoso un tratamiento específico de las mismas para lograr un sistema electoral más abierto, competitivo y transparente en Colombia.

CONCLUSIONES. INSTRUMENTACION JURIDICA y SOCIALIZACION PÚBLICA DE LA TESIS.

Si bien en el desarrollo constitucional y legislativo referente a los temas electorales encontramos una tendencia significativa por promover los partidos políticos y un esfuerzo por financiar parcialmente el ejercicio electoral, tales medidas no llevan un efectivo fortalecimiento de la democracia. Es necesario una propuesta que atienda el problema de fondo, los incentivos determinantes de los costos, de ahí la pertinencia de los expuesto en esta tesis.

Para disminuir el "Costo de Transacción Electoral" es fundamental, modificar las "Circunscripciones Electorales"; sin embargo, otras decisiones complementarias y concurrentes ayudarían a ese objetivo democrático, por ejemplo, unificar los calendarios electorales, ampliar la duración de las jornadas electorales, establecer el voto obligatorio, y en el mediano plazo, instrumentar la votación en línea y tiempo real.

Disminuir los "Costos de las Transacciones Electorales", mediante la reducción del tamaño de las circunscripciones electorales, en la conformación de las Corporaciones Públicas en Colombia, con los enumerados beneficios institucionales asociados, tiene la enorme virtud de ser relativamente de fácil instrumentación constitucional y legal, y de sencilla socialización pública.

Fundamentalmente, con voluntad política y compromiso democrático, se requiere introducir a través de los mecanismos de reforma constitucional, una modificación al

artículo 171 constitucional y concordantes, así como también expedir las leyes y decretos necesarios para su materialización.

Los grandes cambios políticos, incluidos los revolucionarios, históricamente, no responden a iniciativas ideológicas complicadas; todo lo contrario, se fincan en convocatorias y propuestas sencillas, entendibles, arraigadas más en tradiciones que en utopías. "No es la promesa de lo nuevo ni de lo desconocido lo que conduce a la acción revolucionaria. Es la activación de trayectorias neuronales ya existentes, a través de las metáforas del presente. Y es la producción de nuevas metáforas a través de la puesta en marcha de conversaciones sociales que, a su vez, son el resultado de la activación de redes sociales en estado de reposo. La revolución solo es posible a partir de lo que está más profundamente registrado en el cerebro de sus protagonistas."⁴⁷

En nuestra opinión las reformas constitucionales y legales, conducentes a disminuir el costo de las transacciones electorales, vía el achicamiento de las circunscripciones electorales para la integración de la Corporaciones Públicas, conforme lo hemos planteado en esta tesis, generarían, fácilmente, en la naturaleza de nuestras estructuras institucionales y políticas un sustancial cambio, casi de connotaciones revolucionarias. El orden existente sería cambiado por un orden nuevo, más amigable, menos restrictivo y excluyente, más democrático y participativo, sin traumatismos sociales notables, porque aquellas corresponden a sentimientos e ideas existentes en la opinión y, sobre todo, a procedimientos y esquemas de conducta asimilables con los existentes en la mentalidad colectiva colombiana.

⁴⁷F.Estrada& B. Salazar. El Lenguaje de las Revoluciones Políticas. Pags. 14-23. ED. Cuadernos CIPE.No.11 (2011).

En una perspectiva más económica, se trata con nuestra tesis, en últimas y fundamentalmente, de darle más viabilidad al país, mediante la creación de unas instituciones democráticas más incluyentes y menos excluyentes. En su libro “Por qué Fracasan las Naciones?”, los profesores Daron Acemoglu y James A. Robinson, ampliamente ilustran, mediante el análisis comparativo de experiencias nacionales en diferentes regiones y épocas del mundo, cómo la prosperidad y la estabilidad sociales se dan cuando las prácticas, económicas y políticas, dejan de ser “extractivas” y son “inclusivas”, no son “enajenantes” sino “apropiativas”⁴⁸. Mientras nuestro sistema electoral sea dominio exclusivo y excluyente de los políticos, nuestra democracia tendrá una débil legitimación, nuestras instituciones no estarán acompañadas con la dinámica social del país y, finalmente, nuestra economía no contribuirá a la equidad y la prosperidad de todos los colombianos. En el mejor de los casos, continuaremos siendo un país desigual y conflictivo.

Terminamos esta tesis haciendo convencido eco a los pensamientos y palabras, ya antes citados, del Profesor James N Buchanan, fundador de la “Teoría de las Opciones Públicas”: Es preciso que nos decidamos a definir las reglas constitucionales, y no simplemente a jugar según las reglas establecidas. Con las mismas reglas el juego está perdido.

⁴⁸D.Acemoglu&J.Robinson.Why Nations Fail. Pag.465. ED. Crown Publishers.Nueva York (2012)

BIBLIOGRAFIA

D.Acemoglu&J.Robinson. Why Nations Fail. ED. Crown Publishers. Nueva York (2012)

Maria Paula Botero & Sofia Zarama. Economía conductual: tendencia actual en el análisis económico del derecho. Revista Universitas estudiantes. (2010)

Enrique A. Bour. La Teoria de PublicChoice. <http://ebour.com.ar/derecho/12-Public%20Choice.pdf>

James N. Buchanan. Una perspectiva Económica de la Política. www.materiabiz.com

James N. Buchanan. Explorations in Constitutional Economics. The Concise Encyclopedia of Economics (1989)

James N. Buchanan. The Public Choice Perspective. ED. New York University Press (1986)

Constitución de 1886

Constitución Política de Colombia de 1991

Corte Constitucional. Sentencia C-490/2011.MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Encuesta de Opinión -DATEXCO- Bogotá (2012)

Anthony Downs. An Economic Theory of Democracy. <http://www.amazon.com/Economic-Theory-Democracy-Anthony-Downs/dp/0060417501>

F.Estrada & B. Salazar. El Lenguaje de las Revoluciones Políticas. ED. Cuadernos CIPE.No.11 (2011).

Alberto Mendoza. El Ordenador. U Piloto-Colciencias. Ed. Guadalupe (1992)

Fundación Restrepo Barco. Mediación de Capital Social en Colombia .Bogotá (2011)

Augusto Hernández Becerra. El congreso de Colombia. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/elcongreso.htm>

V. Lenin. El Desarrollo el Capitalismo en Rusia. Pags.20-23. Ed. Oveja Negra (1974)

Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano. Ed., Temis (2010).

Michael E. Porter. Pags- 293-295. Ed. Continental. México (1985)

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 49. Gaceta Numero 22.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 53. Gaceta Constitucional número 22.

Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia No. 65. Gaceta constitucional número 23.

Proyecto de Acto Legislativo Número 106 de 2008 Cámara, Gaceta del Congreso 558 (2008)

Proyecto de Acto Legislativo Número 137

Registraduría Nacional del Estado Civil. Resultado electoral de elecciones 2010 para Congreso de la Republica. <http://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados-.html>

Registraduría Nacional del Estado Civil. Funciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. http://www.registraduria.gov.co/Informacion/func_regis.htm

w. Rusell, F.fukuyama, R. Reich, T. Cowen and Others, Plutocracy & democracy: how money corrupts our politics and culture. Chapter 2. www.amazon.com/plutocracy-democracy-corrupts-politics-ebook/dp/B009NYOFWE

Beatríz Sánchez. Los procesos de reforma de la Constitución Colombiana de 1991. <http://www.idpc.es/archivo/1212594092n2BES.pdf>

Carlos Uriel Sánchez. La financiación de la actividad política. <http://www.registraduria.gov.co/La-financiacion-de-la-actividad.html>

A. Stonier & D-Hague. Manual de Teoría Económica. Ed. Aguilar (1968)

O. Williamson. Markets and Hierarquies: Some Elementary Considerations. American Economic Review - No. 63 (1973)

O. Williamson. Transactions Costs. "Transactions Costs Economics: The Governance of Contractual Relations". Journal of Law and Economics No.21 (1979)