

La apariencia ‘democrática’ de la Constitución de 1991: crisis y futuro de la representación política en Colombia y en el mundo

***JUAN GABRIEL GÓMEZ ALBARELLO**, Ph. D. Ciencia Política, abogado. Profesor asistente de la Universidad Nacional de Colombia.

* Con algunas pequeñas modificaciones, este texto corresponde a la ponencia que presenté en el evento “Acuerdos de Paz y Constituyente: Experiencias de los 90 y Proceso Actual” el 28 de julio de 2016, organizado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Colombia, la Fundación Cultura Democrática, la Corporación Nuevo Arco Iris, el grupo de trabajo “Mesa de Paz de los 90”, la Fundación Sol y Tierra, el Observatorio para la Paz y la Fundación Promover Formación Especializada.

RESUMEN

El cambio constitucional realizado en Colombia en 1991 despertó la ilusión de que la política colombiana dejaría de ser excluyente. Luego de un cuarto de siglo de vigencia, los colombianos parecemos escindidos entre lo que aspiramos a realizar y lo que efectivamente logramos en el marco de las instituciones existentes. La causa de esta disparidad debemos buscarla en ese mismo marco institucional. En este artículo destaco la ausencia de incentivos para participar en las elecciones, el limitadísimo efecto de la circunscripción nacional y el carácter antidemocrático del régimen de financiación de las campañas políticas. Las consecuencias de este mal diseño institucional son diversas: la extensión de la corrupción en el sistema político y en la sociedad en general; el mantenimiento de una estructura tributaria inequitativa y opaca, y la consolidación de un capitalismo extractivista y rentístico. A modo de conclusión, arguyo que los problemas de la representación política en Colombia deben verse en el trasfondo de una crisis global, específicamente, en términos de un agotamiento de la democracia electoral. Como alternativa, abogo por la adopción de la democracia por sorteo.

Palabras clave: cambio constitucional; corrupción; captura de rentas; crisis de la representación; democracia electoral; democracia por sorteo.

THE “DEMOCRATIC” APPEARANCE OF THE 1991 CONSTITUTION: CRISIS AND FUTURE OF POLITICAL REPRESENTATION IN COLOMBIA AND AROUND THE WORLD

ABSTRACT

The constitutional change that took place in Colombia in 1991 generated the illusion that Colombian politics would not be exclusionary anymore. After a quarter of century under the new Constitution, Colombians seem to be split between what they aspire to and what they really achieve within the existing institutional framework. The cause of this disparity must be found in that very institutional framework. In this article, I highlight the absence of incentives to go to the polls, the extremely limited effect of the single national electoral district, and the antidemocratic nature of the regime of campaign financing. The consequences of this mistaken institutional design are multiple: the diffusion of corruption not only in the political system but in the overall society, an enduring unfair and opaque tax system, and the consolidation of an extractivist and rentist capitalism. In

the concluding remarks, I argue that the political representation problems in Colombia must be seen against the background of a global crisis, specifically, the exhaustion of the electoral democracy. As an alternative, I advocate the adoption of the sortition democracy.

Keywords: constitutional change; corruption; rent-seeking; representation crisis; electoral democracy; sortition democracy.

Fecha de recepción: 12/03/2019

Fecha de aprobación: 22/09/2019

INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que, luego de la promulgación de la Constitución de 1991, contra todas las expectativas de sus autores y sus promotores, (i) el país entró en una espiral de violencia política mucho más intensa que la registrada en los años ochenta, (ii) muchos de los viejos vicios de la política colombiana se reprodujeron, incluso a una escala mayor y (iii) lejos de realizar el ideario constitucional, especialmente en lo que concierne a los derechos económicos, sociales y culturales, el funcionamiento de la economía siguió manteniendo muchas de las estructuras de exclusión del pasado, dejando casi que inmodificada la grave concentración de la riqueza.

[104]

Uno puede recurrir a varios modelos para explicar por qué se frustraron las expectativas de cambio encarnadas en el texto constitucional. Uno destaca el carácter limitado de la representación de los actores que efectuaron el cambio constitucional y, por tanto, su incapacidad para encuadrar dentro de las nuevas reglas los viejos conflictos (Dugas, 1993); otro pone el énfasis en la contradicción entre el modelo de cambio político y el modelo de cambio económico (Misas, 1991); y otro, finalmente, dirige la atención hacia los aspectos del marco institucional que han proporcionado a los actores políticos incentivos en contradicción con el ideario constitucional y, de modo más general, hacia el agotamiento de la llamada "democracia representativa". Los tres modelos se complementan. En este texto me concentraré en el último por razones que se harán claras más adelante.

Antes de entrar en materia, conviene que haga una aclaración. La vida política tiene, al menos, dos dimensiones. La primera es simbólica: atañe a la forma en la cual los actores políticos construyen su identidad, en algunos casos empoderándose y en otros autovictimizándose, en cualquier caso construyendo un repertorio de valores que definen quiénes son, cuáles son los fines por los cuales vale la pena luchar y qué medios a su alcance consideran apropiados para realizarlos. La segunda dimensión es mecánica: se refiere al modo de organización de la vida política, en particular, a la forma en la que se canalizan las demandas de los actores sociales en el espacio político, así como a los recursos y medios con los que se efectúa esa canalización.

Estas dos dimensiones corresponden aproximadamente a lo que la doctrina constitucional denomina la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución. La primera refleja el ideario que, en principio, no se modifica¹ –de allí que se le llame dogmática–; la segunda, el modo de organizar

¹ Ese ideario usualmente está consagrado en mandatos incompletos cuya aplicación demanda un desarrollo adicional dado su carácter programático o una ponderación con otros mandatos de igual jerarquía (Alexy, 2004).

el ejercicio del poder político² –de allí que se le denomine orgánica–. Aquí sostengo que el proyecto constitucional de 1991 tuvo un moderado éxito en lo que atañe a la parte dogmática, no en lo que respecta a la parte orgánica; que la gran transformación constitucional operó fundamentalmente a un plano simbólico, pero que en el ámbito de la mecánica política ese proyecto tuvo un fracaso rotundo. De ahí que la identidad política de los colombianos continúe gravemente escindida en aquello que querríamos lograr como colectividad y aquello que como individuos y grupos realizamos en el marco de las instituciones existentes.

Como lo ha destacado una observadora del proceso jurídico-político colombiano (Lemaitre, 2009), muchos son los actores sociales que interpretan y expresan sus demandas en términos de los derechos incorporados en el texto constitucional. Cabe decir en este caso que la Constitución de 1991 desató un proceso jurídico-político que dio lugar a la redefinición, al menos parcial, de la identidad de un buen número de colombianos. Sin embargo, el problema de este proceso de redefinición fue no haber alcanzado a modificar sustancialmente muchas prácticas políticas, esto es, el modo de luchar por y de ejercer el poder encarnado en las instituciones. Pero esta no fue su única deficiencia. Como ya lo referí, los actores involucrados en el cambio constitucional no lograron encuadrar todas las luchas políticas dentro del marco de las instituciones. Precisamente, por cuenta de la (auto)exclusión de las guerrillas de las FARC y el ELN, así como de los paramilitares, la eficacia del pacto constitucional se vio en extremo limitada.

Al revisar el texto constitucional, uno puede ver que se hizo considerando dos escenarios: uno en el cual sería posible extender el proceso de entendimiento y acuerdo, que se logró con el M-19, el EPL, el PRT y el Quintín Lame, a las FARC, al ELN y a la disidencia del EPL. Los miembros de la Asamblea Constituyente establecieron normas provisionales que tenían como propósito facilitar la inserción política de quienes continuaban en armas. El segundo escenario era el de la continuación del conflicto armado y de la capacidad perturbadora del narcotráfico. La coalición que prevaleció en la Asamblea Constituyente fue la que apoyó las reformas con las cuales se procuró fortalecer el estado tanto en su dimensión represiva (capacidad de las Fuerzas Armadas y del poder judicial para contener a la insurgencia y al narcotráfico) como en su dimensión democrática (vía la integración de los ciudadanos a través de los mecanismos de participación y representación políticas, así como de los mecanismos que asegurarían la vigencia de los derechos), fortalecimiento que era clave en cualquiera de los dos escenarios mencionados.

No obstante, los 28 años de la Carta del 1991 muestran que no fue mucho lo que se obtuvo con el cambio constitucional. El mal diseño de los aspectos mecánicos de la política ha impedido la ejecución de una buena parte del contenido dogmático de esta Constitución. Conviene destacar de una vez que este mal diseño no es algo que se pueda resolver de fondo con reformas al sistema electoral, al Congreso o al sistema de división de poderes. Esas reformas servirían, a lo sumo, para moderar los efectos nocivos de una forma política que haríamos bien en estimar agotada. Infortunadamente, muchos de los cultores de la ingeniería institucional siguen aferrados a la idea de la “democracia electoral”; creen que en esas reformas está la solución a muchos de nuestros problemas. Aquí mostraré por qué la crisis de representatividad del régimen colombiano es parte de la crisis más general

² Esa organización se realiza mediante normas que son de inmediata aplicación y que condicionan de manera muy precisa la forma en la cual pueden ser elaboradas reglas de menor jerarquía.

de los regímenes representativos, regímenes que, en mi más sopesada opinión, no merecen ser llamados democracias.

Es difícil abordar en este breve texto todos estos temas. Mi presentación será un poco esquemática, pero incluiré una carga empírica suficiente para darle apoyo a mi tesis. En la primera parte me referiré a tres de los aspectos cuestionables del marco institucional, poco discutidos en la literatura sobre la Constitución de 1991: la ausencia de incentivos efectivos para participar en las elecciones; el limitadísimo efecto de la circunscripción única nacional para el Senado y el carácter antidemocrático del régimen de financiación de las campañas electorales. En la segunda parte hablaré sobre las graves consecuencias que ha tenido ese mal diseño institucional: la extensión de la corrupción en el sistema político y en la sociedad en general, el mantenimiento de un régimen tributario inequitativo y opaco, y la consolidación de un capitalismo extractivista y rentístico. En la parte final, a modo de conclusión, destacaré el hecho de que muchos de los problemas que tenemos son consustanciales a los regímenes representativos, razón por la cual nuestra mirada debería dirigirse no hacia una reforma sino hacia una verdadera transformación política que modifique de raíz la forma de organizar y ejercer el poder político. No sobra agregar que la transformación a la que aludo tiene que ser una transformación pacífica. De otro modo, daríamos lugar a otro ciclo de violencia y frustración, como el que esperamos cerrar luego de la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC.

EL DEFICIENTE DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

[106]

El consenso de los constituyentes en 1991 era que el régimen del Frente Nacional y del pos Frente Nacional era excluyente. Por lo tanto, el *leitmotiv* de muchas de sus deliberaciones fue hacer un nuevo régimen político que, por el contrario, fuera incluyente. El modelo de inclusión que quedó finalmente consagrado en la Constitución refleja nuestro pobre liberalismo, así como el excesivo optimismo de los miembros de la Asamblea respecto al efecto de las reformas que impulsaron y también respecto de la capacidad de diferentes sectores sociales y políticos para actuar de manera organizada y eficiente. En apoyo de esta afirmación, concentraré mi atención en tres asuntos: el problema de la baja participación electoral; el limitado efecto de la circunscripción nacional y la perversa dinámica de la financiación electoral.

LA BAJA INCLUSIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS CIUDADANOS COMO VOTANTES

En Colombia es casi un crimen que un ciudadano le pida a otro que cumpla con su deber. Uno de los núcleos de nuestra cultura política consiste precisamente en el que las mismas personas que actúan de un modo oportunista para evadir el cumplimiento de reglas comunes expresan, sin embargo, una añoranza autoritaria por un padre severo que haría que los demás obedecieran. De acuerdo con lo que denomino un liberalismo pobre y mal entendido, en Colombia es bastante difícil encontrar una respuesta positiva a la demanda hecha a otros ciudadanos de respetar las señales de tránsito, de no privatizar el espacio público, de facturar los impuestos y también de votar. En el límite, todos los colombianos somos portadores de derechos, pero ninguno es titular de ningún deber.

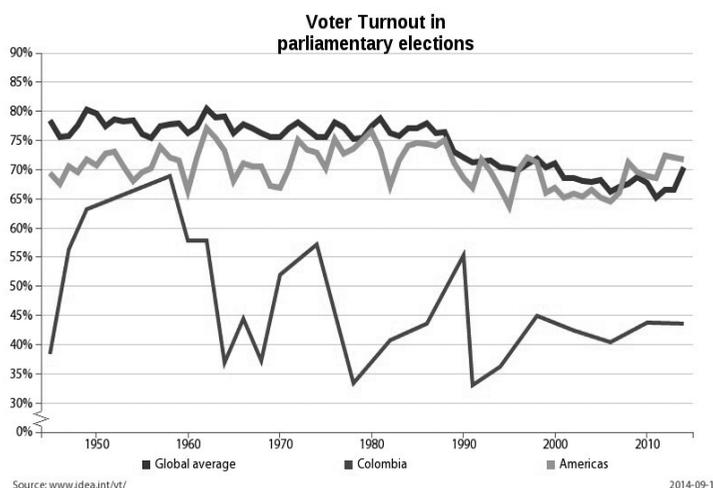
Se trata claramente de una creencia contradictoria. Si los demás no cumplen con el deber de respetar mis derechos, estos ¿dónde quedarían? Si yo reniego de mis deberes, ¿cómo puedo exigirselos a los demás? No obstante, estas contradicciones son usualmente resueltas mediante la afirmación radical de la soberanía del consumidor y, también, la soberanía del ciudadano. Corolario del prin-

cipio no escrito, pero profundamente arraigado de que hay derechos que son absolutos, votar no es un deber; es solo un derecho que le permite a cada ciudadano incluso quedarse en la casa o irse de paseo el día de las elecciones. A pesar de que, como otras constituciones del mundo, la Constitución de 1991 incluyó un capítulo de deberes y de que en ese capítulo se estableció que uno de ellos es el de "participar en la vida política, cívica y comunitaria del país", los miembros de la Asamblea, fieles al ya referido pobre y mal entendido liberalismo, se abstuvieron de hacer obligatorio el voto.

El gráfico 1 muestra que Colombia es uno de los países con más alta abstención en el mundo. El contraste con los otros países del continente americano es ilustrativo porque remite a una comparación con naciones que tienen un grado de desarrollo económico similar, en algunos casos, incluso más bajo. Lo interesante del contraste radica en tomar en cuenta que lo característico de muchos de esos países es el de hacer obligatorio el voto mediante una serie de sanciones para los abstencionistas (Schraufnagel y Sgouraki, 2005).

El voto obligatorio no modifica *per se* la cultura política ni el modo de funcionamiento de las instituciones. No obstante, es parte de un dispositivo de inclusión, como el pago de impuestos directos y la bancarización, esto es, la participación de las personas dentro del circuito formal del sistema financiero como ahorradores y como deudores. En la literatura comparada (Brautigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Gervasoni, 2010; Moore, 2007; Ross, 2001) hay un acuerdo en torno al hecho de que los Estados que tienen una estructura tributaria débil, usualmente por obtener sus recursos de rentas provenientes de la extracción de recursos naturales, son Estados en los cuales los mecanismos de rendición de cuentas son también bastante débiles. En este tipo de Estados, como el colombiano, muy pocos son los ciudadanos que se conciben a sí mismos como responsables de la financiación del Estado. Antes bien, predomina la idea de que evadir el pago de impuestos es una respuesta racional, dados los altos grados de corrupción política y administrativa. Aunada a esta creencia, la abstención electoral también sería, supuestamente, una respuesta racional ante la falta de opciones dentro del sistema político.

Gráfico 1. Participación electoral en el mundo, en el continente americano y en Colombia



Fuente: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Los resultados del plebiscito acerca de los Acuerdos de Paz firmados por el gobierno nacional y las FARC-EP contribuyeron a que la opinión pública tomara nota de cuán problemático resulta tener una baja participación electoral. Con todo, la mayoría de los colombianos, incluidos los académicos, sigue sin darle al asunto la atención adecuada. Para sacudirnos de ese letargo, quizá sería suficiente mencionar que el Congreso elegido en el año 2014 se integró por personas que escasamente representan al 34 % de los colombianos. Esta cifra resulta de considerar la relación entre el voto emitido por alguno de los partidos políticos y el total del censo electoral³. En otras palabras, las dos terceras partes del país no tienen en el Congreso a nadie que los represente. Empero, poco o nada se dice acerca de esta falla institucional en conexión con la Constitución de 1991, cuando es aparente que las dos cosas están ligadas.

EL LIMITADO ALCANCE DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL PARA SENADO PARA AMPLIAR EL ESPACIO POLÍTICO

[108] Una de las grandes novedades institucionales que los miembros de la Asamblea Constituyente llevaron a cabo en 1991 fue la creación de la circunscripción nacional para Senado. Al menos dos razones se dieron para efectuar este cambio: la primera, que aseguraría la representación de las minorías y la segunda, que les daría a los partidos políticos el incentivo de tener plataformas nacionales, en vez de ser la sumatoria de intereses regionales y locales. Infortunadamente, los miembros de la Asamblea no le prestaron mucha atención a la forma en la cual los partidos tradicionales se adaptaron al cambio desde la mismísima elección para integrar la Asamblea. En efecto, a diferencia de la lista de los recién creados movimientos Alianza Democrática M-19 y Salvación Nacional, los miembros de los partidos Liberal y Conservador no se preocuparon mucho por conformar un gran movimiento de alcance nacional. Antes bien, cada una de las listas que obtuvo representación en la Asamblea lo hizo concentrando sus esfuerzos en pocos departamentos.

Para proporcionarle a los partidos políticos incentivos para articular una plataforma verdaderamente nacional, los miembros de la Asamblea Constituyente deberían haber primero hecho la tarea de fortalecer los partidos y debilitar los incentivos que inducen a los electores a personalizar el voto (Carey y Shugart, 1995). En vez de ello, de acuerdo con una muy mal entendida idea de apertura política, lo que hizo la Asamblea fue rebajar las barreras de entrada a la competencia electoral, permitiéndole a cualquier número significativo de ciudadanos conformar una lista. Los partidos políticos tradicionales continuaron, además, la práctica iniciada en el Frente Nacional de presentar múltiples listas. La fórmula electoral aprobada por la Asamblea les daba el incentivo de actuar de ese modo. La consecuencia de todo esto fue que las elecciones se tornaron en certámenes cacofónicos en los cuales era bastante difícil discernir qué era lo que planteaban los candidatos de cada uno de los partidos y movimientos (Pizarro, 2006).

La reforma electoral del año 2003 elevó sustancialmente las barreras de entrada y dio a los partidos incentivos para actuar de una forma más unificada. A este respecto los cambios consistieron en la introducción del umbral y la modificación de la fórmula electoral de asignación de escaños según los votos. Como es sabido, la fórmula adoptada por la Asamblea Constituyente fue la de representación proporcional con base en el cociente y el residuo más alto. La fórmula de la reforma de 2003 es la de la llamada cifra repartidora –en los estudios electorales, se le conoce como el método d'Hondt.

³ La primera cifra es de 11.096.810 votantes y la segunda de 32.835.856 votantes.

El efecto neto de esta reforma fue el de reducir el número efectivo de listas que, de modo independiente, obtenían curules en el Senado. Con un panorama más claro en lo concerniente a quién pertenecía a qué partido, en las elecciones legislativas de 2006 pudo observarse que el número efectivo de partidos fue de 6,83 y en las de 2010 de 5,5. A juzgar por estos números, uno podría decir que ellos atestiguan cierta ampliación en el espacio ideológico del sistema político colombiano. En realidad, sobre esto no es necesario abundar mucho. Sabemos que el espacio ideológico continúa contraído, lo cual se manifiesta en la fuerte presencia en el Congreso de partidos de derecha y centro-derecha⁴.

Otras cifras que resultan poco informativas son las correspondientes al número efectivo de departamentos en los cuales los partidos políticos obtuvieron votos (tabla 1)⁵. Si nos atuviéramos a estas cifras, podríamos decir que en Colombia los partidos tienen plataformas nacionales que les aseguran adhesiones a lo largo y ancho del territorio nacional. Puesto que la población del país no está distribuida de forma simétrica en todos los departamentos, es apenas razonable postular que cualquier número efectivo de departamentos, donde los partidos obtuvieron votos, superior a 15 refleja una distribución nacional de los votos bastante amplia. Al tenor de la tabla 1, es aparente que los partidos tradicionales Conservador y Liberal son los que tienen más presencia en la mayoría de los departamentos. Con excepción de los Verdes, los demás partidos tienen una presencia considerable a lo largo y ancho del territorio, aunque sus votaciones tienden a estar más concentradas en algunas regiones.

Tabla 1. Número efectivo de departamentos en los cuales los partidos políticos obtuvieron votos en las elecciones para Senado de 2014

Partido político (2006)	NED	Partido político (2010)	NED
Conservador	17,43	Conservador	13,69
Liberal	16,12	Liberal	17
U	11,08	U	12,21
CR	10,92	CR	12,92
CC/PIN	11,23	CC/PIN	14,72
PDA	9,03	PDA	10,64
Verde	NA	Verde	4,98
MIRA	10,81	MIRA	10,16

Fuente: cálculos hechos por el autor con base en los datos de la Registraduría Nacional, recopilados por René Alexander Carvajal y Eyder Ruiz.

Sin embargo, el uso generalizado del voto preferente hace que estas cifras informen poco acerca de la concentración o dispersión de los votos en el espacio de la circunscripción nacional. En efecto, solo una pequeña fracción del electorado vota por los partidos; la gran mayoría de los votantes personaliza el voto expresando su preferencia por un candidato particular dentro de cada lista (tabla 2). Esto significa que tenemos que examinar los votos de cada candidato elegido al Senado para saber si los votantes que representa están distribuidos a lo largo y ancho del país o concentrados en unos pocos departamentos. Las tablas 3 y 4 muestran precisamente que la proporción de senadores que

⁴ No obstante, es razonable conjeturar que el espacio ideológico del sistema político se ampliará y que, en consecuencia, puede aumentar la presencia de partidos de izquierda y centro-izquierda.

⁵ Como el número efectivo de partidos, este número se calcula dividiendo la unidad por la suma de los cuadrados de la proporción de votos que obtuvo cada partido en cada departamento.

obtuvieron votos en muchos departamentos son la minoría; la mayoría de los elegidos son senadores que tienen fortines electorales en pocos departamentos.

Tabla 2. Uso del voto preferente

Cámara 2006 (%)	Cámara 2010 (%)	Senado 2006 (%)	Senado 2010(%)
83,33	86,76	87,05	87,53

Fuente: cálculos hechos por el autor con base en los datos de la Registraduría Nacional, recopilados por Natalia Galvis.

Tabla 3. Número efectivo de departamentos en los cuales los senadores elegidos en el año 2006 obtuvieron sus votos

Partido político	NED	NED							
	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 7	7 - 8	8 - 9	≥ 9
Conservador	11	5	2	2					
Liberal	7	6	2					1	
U	10	1	3		2	1	1		
CR	6	4	5						
PDA	2	1	1		1			1	4
CC	4	1	1						
CD	3	1							
Alas	3	2							
Total*	46	21	14	2	3	1	1	2	4

Nota: * El total no corresponde a los 100 senadores, pues algunos formularios de las registradurías departamentales omitieron información.

Tabla 4. Número efectivo de departamentos en los cuales los senadores elegidos en el año 2010 obtuvieron sus votos

Partido político	NED	NED							
	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 7	7 - 8	8 - 9	≥ 9
Conservador	10	4	1		1			1	
Liberal	9	3	2		1				1
U	8	1	4	4	2	3		1	
CR	4	1	2	1					
PIN	5	2	1	1					1
PDA	1		1	1		1		3	1
Verde	3	1							1
Total*	39	13	13	7	4	4		3	4

Nota: * El total no corresponde a los 100 senadores, pues algunos formularios de las registradurías departamentales omitieron información.

[110]

Este panorama coincide con lo descrito por Velasco y Pedraza (17 de marzo de 2014) acerca del dominio electoral que han tenido tres conjuntos de políticos en las elecciones para Senado: los notables, los caciques y los emergentes. Según los autores, el primer conjunto corresponde a 16 familias con fuertes vínculos con las élites nacionales, familias que han sobrevivido electoralmente en algunas de las grandes ciudades; el segundo conjunto lo conforman 47 clanes de políticos que han hecho su carrera aprovechándose, de manera principal, de recursos del Estado; el tercero, los emergentes, son políticos de bajo nivel educativo, que han tenido algún tipo de vinculación con el paramilitarismo o el narcotráfico. Los apoyos de la mayoría de los políticos de estos tres conjuntos se caracterizan por un alto grado de concentración de los votos en uno o unos pocos departamentos. La conclusión obligada es pues que, en materia de representación política, no fue mucho lo que cambió con la Constitución de 1991.

LOS EFECTOS ANTIDEMOCRÁTICOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

Follow the money (Siga [la ruta que hace] el dinero). Este dicho, acuñado en el mundo anglosajón en la época del escándalo *Watergate*, ha sido usado como guía de muchas investigaciones penales. Debería ser también una pauta de muchas investigaciones en el ámbito de los estudios políticos. Si bien contamos con trabajos sobre los regímenes de financiación electoral (Casas-Zamora y Zovato, 2015; Roll, 2010) y con descripciones sobre la forma como se ha efectuado esa financiación (Transparencia por Colombia, 2011, 2015a, 2015b), son muy pocos los estudios que indagan sistemáticamente acerca del origen y el efecto de los recursos empleados en las campañas electorales (una notable excepción es el trabajo de Ávila y Velasco, 2012).

Por imperfecto que sea, un punto de partida de esta indagación es el informe que todos los candidatos deben rendir ante el Consejo Nacional Electoral de los gastos realizados, las contribuciones recibidas y los préstamos tomados por cada uno de ellos. Todos estos informes están disponibles en el aplicativo Cuentas Claras. Desde luego, conviene destacar que las cifras reportadas por los candidatos están muy por debajo de lo que, de forma extraoficial, esos candidatos están dispuestos a admitir.

En efecto, de acuerdo con un trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y la firma Cifras y Conceptos (2014) en las elecciones legislativas que se celebraron en el 2014, el costo de una campaña al Senado fue de “alrededor de \$3.000 millones [...] la campaña más barata [costó] 400 millones y la más costosa no más de \$12.000 millones”. Estas cifras exceden de lejos el tope establecido por el Consejo Nacional Electoral: 740 millones de pesos⁶. Así las cosas, es preciso tomar con un grano de sal el dato correspondiente al promedio del total de contribuciones que tanto personas naturales como personas jurídicas hicieron a los congresistas electos: \$ 150. 934. 930.

A los estudiosos de la sociología electoral les puede resultar interesante comparar la cantidad de recursos que obtuvieron los partidos en sus campañas vía contribuciones privadas con el desempeño de esos mismos partidos. En este orden de ideas, la tabla 5 proporciona un insumo de trabajo. De

⁶ A propósito del establecimiento de topes de gastos de las campañas electorales en el pasado plebiscito, de una manera que uno no sabe si cándida o cínica, el senador Armando Benedetti afirmó en su cuenta de Twitter que “No debería haber topes en la financiación porque esa es una mentira que las campañas no cumplen!” (cfr. <https://twitter.com/aabenedetti/status/762663097135992832>).

acuerdo con estas cifras, el partido con mejor desempeño fue el Centro Democrático (CD) y los de peor desempeño Cambio Radical (CR) y Liberal.

Sin embargo, la eficiencia relativa de cada campaña no debería ser el principal foco de nuestro interés, sino el hecho de que el sistema de financiación electoral expresa la forma en la cual han quedado por completo desvirtuados los principios democráticos. Partamos de considerar el promedio de las contribuciones que las personas jurídicas y naturales hicieron a los candidatos elegidos a la Cámara y el Senado en las pasadas elecciones de 2014: \$ 4. 098. 021. Consideremos ahora el siguiente dato del sitio *Finanzas Personales*: solamente un 6 % de la población tiene ingresos superiores a \$ 4.000.001⁷. No hay que hacer pues muchas elucubraciones para llegar a la conclusión de que son muy pocos los colombianos que disponen, en promedio, de cuatro millones de pesos para hacer una contribución financiera a una campaña electoral.

Tabla 5. Recursos obtenidos y desempeño electoral de los partidos políticos en las elecciones legislativas de 2014*

Partido político	Contribuciones recibidas	Proporción de contribuciones recibidas	Proporción de votos obtenidos por el partido político en las elecciones legislativas
Conservador	5 622 607 017	0,16	0,14
Liberal	7 281 418 242	0,21	0,12
U	5 887 271 383	0,17	0,16
CR	6 378 399 908	0,18	0,07
OC (PIN)	2 229 327 300	0,06	0,04
CD	3 513 733 724	0,10	0,14
PDA	1 584 081 266	0,05	0,04
Verde	975 156 303	0,03	0,04
Otros	1 393 973 890		
Total	34 865 969 034		

Nota: * datos recopilados por Camilo Narváez, con base en el aplicativo Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral.

Los miembros de la Asamblea estaban bajo el influjo de que sería posible regular la forma en la cual entraría el dinero en la política por la vía de las contribuciones del Estado a las campañas, la fijación de topes a los gastos y el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas acerca del volumen, origen y destino de los ingresos de cada campaña. Estos fueron los mecanismos que introdujeron en el texto constitucional. La reforma realizada en el año 2009 supuestamente endureció el régimen de financiación al establecer que la violación de los principios mencionados acarrearía la pérdida de su investidura. En la práctica, como lo mostré anteriormente, el régimen de la financiación electoral es un rey de burlas.

⁷ “De acuerdo con el sondeo realizado por la mencionada firma en la cual se le preguntó a los colombianos en qué rango se ubica su salario, el 34% gana entre \$600.001 y \$1.000.000, un 29% afirmó tener un sueldo entre \$1.000.001 a \$ 2.000.000. Por su parte, el 16% gana menos de \$600.000, lo que incluye a los trabajadores que se ganan el salario mínimo. Un 15% de la población encuestada afirmó ganar entre \$2.000.001 y \$4.000.000. El 3% gana entre \$4.000.001 y \$6.000.000. El 2% recibe un salario entre \$6.000.001 y \$10.000.000. El restante 1% contestó ganar más de \$10.000.000” (cfr. <http://www.finanzaspersonales.com.co/trabajo-y-educacion/articulo/cuanto-ganan-promedio-colombianos/48375>).

En un texto publicado hace 150 años, el jurista y político liberal Édouard Laboulaye (1863) se preguntó acerca de los efectos políticos del sufragio universal. Como muchos de sus contemporáneos afiliados al partido liberal burgués, Laboulaye veía esta institución democrática con aprehensión. Le atribuía la desventaja de que entre el elector y el elegido no existiera en común más que la opinión del momento. Por el contrario, veía en el sistema anterior, que imponía restricciones económicas al ejercicio del sufragio, el efecto moderador de las relaciones de patronaje y de clientela. Sin embargo, dado que la universalización del sufragio masculino se había convertido en una especie de dogma difícil de refutar, encontró en el libre uso del dinero para ganar adhesiones una forma de restaurar esas restricciones censitarias.

A Laboulaye, empero, esta restricción al principio democrático le suscitaba reservas. En una nota escrita en el año 1868, observó: "Las opulencias electorales se multiplican; la generosidad de los candidatos no tiene fronteras; después de una o dos elecciones generales, el dinero será en Francia el gran elector. No será la ganancia del poder sino la vergüenza del país". ¿No es este el mismo tipo de vergüenza que pesa sobre nosotros? Sobre este asunto, es poco honor el que se le puede pedir a la Constitución de 1991 y el que podemos pedir de nosotros mismos.

ALGUNAS DE LAS GRAVES CONSECUENCIAS DEL DEFICIENTE DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Hay por lo menos tres consecuencias del deficiente diseño institucional de la Constitución de 1991, que considero bastante graves: primera, la extensión de la corrupción en el sistema político y en la sociedad en general; segunda, estrechamente asociada a la anterior, el mantenimiento de una estructura tributaria inequitativa y opaca; y tercera, la consolidación de un capitalismo extractivista y rentístico basado en la explotación de recursos naturales y la captura de rentas. Aunque varios factores intervienen en la ocurrencia de estos fenómenos, es indudable que, con un adecuado sistema de representación política, su incidencia sería muchísimo menor.

En efecto, si los encargados de tomar decisiones relativas a los tributos y al gasto estuvieran más interesados en el bienestar general que en su propia reelección, si las elecciones fueran mecanismos idóneos para demandar rendición de cuentas a los representantes y si un alto número de ciudadanos participara en el proceso electoral para hacer efectiva esa demanda de rendición de cuentas, probablemente la estructura fiscal del país estaría en función de los intereses de una gran mayoría. Mas no es ese el caso. Los representantes no representan al pueblo sino a una pequeña fracción a la que movilizan para hacerse elegir o reelegir. Para tener acceso a los recursos con los cuales pueden continuar su carrera política, esos representantes dan enormes ventajas a grupos económicos poderosos y tienen que recurrir a formas de financiación basadas en intercambios corruptos, intercambios que muchos querríamos hubiesen sido abolidos por la Constitución de 1991. Al amparo de esta estructura política, se ha consolidado un sistema económico de producción y distribución que está lejos de parecerse a los modelos de mercado en el cual una pluralidad de productores favorece el bienestar de los consumidores. Antes bien, lo que tenemos es una inserción subordinada del país a la economía mundial como productores principalmente de energía de origen fósil y un mercado interno capturado por grandes grupos que extraen rentas de los consumidores.

LA EXTENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO Y EN LA SOCIEDAD

En relación con la corrupción, conviene destacar que muchas de las mediciones que se hacen sobre este problema son fundamentalmente registros de percepciones, las cuales pueden estar afectadas de modo diverso por escándalos que magnifican la extensión de los intercambios corruptos. No obstante, un buen indicador de la amplitud o reducción de esos intercambios es el establecimiento de un sistema de servicio civil, que libere la provisión de empleos públicos de las relaciones de clientela. En otras palabras, entre más alto sea el número de empleos de carrera y más meritocrático sea su provisión, menor será la extensión de los intercambios corruptos en el ámbito de la administración pública⁸.

A este respecto, no es mucho lo que se ha avanzado en el país. Aunque la Constitución de 1991 contiene normas precisas acerca de la carrera administrativa, la realidad de su implementación deja mucho que desear. El Congreso ha expedido muchas normas que tienen un carácter decididamente antimeritocrático. En vez de crear mecanismos transparentes de acceso a la carrera administrativa, ha subvertido en la práctica los principios constitucionales procurando, por ejemplo, por vía de reforma constitucional que muchas personas vinculadas en calidad de empleados provisionales devinieran automáticamente funcionarios de carrera. El veto presidencial y la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes por parte de la Corte Constitucional han impedido que estas iniciativas se consoliden. Sin embargo, en el país son muchas las personas que continúan laborando en el sector público sin haber sido vinculadas a través de un proceso meritocrático formal (Villegas, 2011).

[114]

Así las cosas, lejos de las nobles aspiraciones contenidas en la Constitución, la política colombiana sigue operando sobre presupuestos muy similares a los que estaban vigentes durante el Frente Nacional y el pos Frente Nacional. Muchos son los miembros de la Asamblea Constituyente que explican esta disparidad en términos de la reacción de la clase política a los contenidos modernizadores del cambio constitucional. En realidad, la clase política opera en el marco de las reglas establecidas por la Asamblea, esto es, en respuesta a los incentivos que proporciona el marco institucional vigente. Es cierto que hay dinámicas históricas de inercia o, para decirlo de otro modo, de dependencia de la trayectoria, que tienen que ver con las dinámicas de la economía ilegal y el repertorio de la cultura política. Empero, la tarea de muchos reformadores consiste precisamente en conjurar, al menos de modo parcial, esas dinámicas. A este respecto, poco fue el éxito del cambio constitucional para darle un curso distinto a la política colombiana. En lo sustancial, el *sistema de despojo*⁹ quedó inalterado. Después de 28 años de vigencia de la Constitución de 1991, la administración pública sigue siendo una parte muy importante del botín electoral.

UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA REGRESIVA Y OPACA

La historia de la inclusión de nuevos actores en el sistema político está ligada a la tributación. Como se sabe, la consigna *no taxation without representation* (que no haya impuestos sin representación) sirvió para aglutinar en contra de la corona británica a muchos de sus súbditos en Norteamérica.

⁸ Si bien aquí no está la médula de la corrupción sino en el sistema de contratación pública de obras y servicios de todo tipo, estos contratos los suscriben funcionarios renuentes a hacer la administración pública más meritocrática. En este sentido, la fortaleza o debilidad del servicio civil sí puede ser un indicador útil de la extensión o limitación de la corrupción política y administrativa.

⁹ Este término proviene de la expresión inglesa *spoils system* la cual, a su vez, se deriva del proverbio *To the victor go the spoils* (El botín va para el vencedor), usado para caracterizar el comportamiento de los partidos respecto de la administración pública después de las elecciones.

A este respecto, lo que hicieron los revolucionarios estadounidenses fue apelar a un viejo principio de la teoría política y jurídica en Inglaterra según el cual, las decisiones de la autoridad política en relación con los tributos debían contar con el consentimiento de sus súbditos (Yirush, 2011). Posteriormente, el movimiento obrero en Europa encontró en la tributación un mecanismo para reducir las desigualdades sociales. Por la vía de la participación política, los partidos de raigambre obrera obtuvieron una legislación tributaria progresiva y un aumento del gasto público, que hizo posible una mejora sustancial del bienestar de la población. Aún hoy los altos niveles de participación electoral se asocian con bajos niveles de desigualdad (Mueller y Stratmann, 2003).

En Colombia ocurre lo inverso: los bajos niveles de participación se asocian con altos niveles de desigualdad. Esto no debería sorprendernos justamente porque la lógica de la tributación y el gasto no responden a los intereses de grandes mayorías, que están ausentes, sino a la influencia que ejerce el gobierno y grandes grupos económicos en el Congreso. Es cierto que aquí no radica toda la historia. La represión legal e ilegal del movimiento sindical, sin duda, es una de las causas asociadas a los altos niveles de desigualdad. Por su parte, la debilidad de la izquierda legal y el dominio de la ideología neoliberal son factores que también ayudan a explicar la falta de éxito de las iniciativas redistributivas.

Sin embargo, no deberíamos perder de vista que la falta de coherencia interna de los partidos y su escaso arraigo en la sociedad son factores decisivos para comprender, por un lado, la forma en la cual el peso de la tributación recae de manera principal en impuestos regresivos como el impuesto al valor agregado y, por el otro, el modo en el cual la tributación directa y progresiva resulta socavada por vía de numerosas exenciones, excepciones y deducciones fiscales, todas ellas en extremo opacas (Villabona y Quimbay, 2017). Mientras que otros países operan una sustancial reducción de la desigualdad por la vía de los impuestos (Goñi, López y Servén, 2011), la legislación tributaria contribuye a mantener esa desigualdad (Mora, 2015). Dado que el Congreso es la institución que fija las reglas tributarias, donde debemos buscar la causa de la inequidad y la opacidad del régimen impositivo es precisamente en el carácter sesgado y distorsionado de la representación política.

LA CONSOLIDACIÓN DE UN CAPITALISMO EXTRACTIVÍSTICO Y RENTÍSTICO

El triunfo del neoliberalismo no fue igual en todas partes. En el caso colombiano, la élite política abrazó en un primer momento una estrategia gradual de desmonte del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Con todo, para resolver los problemas que causó su propia política monetaria durante la transición de un modelo a otro, el gobierno de entonces implementó la liberalización del comercio y del sector financiero a toda prisa. En efecto, al desmontar los controles cambiarios, el país se vio inundado de divisas, lo que dio lugar a la revaluación del peso. El gobierno procuró entonces conjurar los efectos de esa revaluación acelerando la apertura económica. Al final del día, esto propició que la posición del sector industrial nacional con respecto a sus competidores se hiciera bastante débil (Misas, 2002).

La consecuencia de estos errores de política económica fue reprimarizar la economía (Bonilla y González, 2006), esto es, la participación del sector manufacturero en la economía del país se redujo en favor de actividades primarias, siendo estas las que tienen que ver con el uso y explotación de recursos naturales, como la agricultura y la minería. En Colombia, la minería fue la actividad que atrajo el más alto grado de inversión y la que contribuyó al repunte en las exportaciones. En el

curso de dos décadas, la producción de petróleo, carbón y oro se convirtió en la principal fuente de riqueza, alcanzando casi el 70 % del total de las exportaciones¹⁰.

Este cambio tuvo dos frutos importantes. Primero, permitió estabilizar la balanza comercial durante el inicio del siglo. Pese a ello, con la caída de los precios del petróleo, el déficit comercial ha alcanzado niveles nunca vistos, lo cual pone de relieve la vulnerabilidad de la economía nacional a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas. No obstante, la decisión de las élites colombianas, como la de otras élites latinoamericanas, ha sido la de continuar apostando a favor de este modelo extractivista como modo de inserción en la economía mundial (Garay, 2013; Göbel y Ulloa, 2014). Segundo, conviene destacar que el *boom* minero contribuye al financiamiento del gasto social, el cual experimentó un pronunciado crecimiento. Empero, buena parte de ese gasto ha sido empleado en programas asistencialistas de reducción de la pobreza que, si bien dan réditos políticos, no sirven para fortalecer el capital humano del país. En efecto, una de las características del gasto social en Colombia es la baja proporción que se destina a financiar la educación (Ocampo y Malagón, 2011).

Entre el modelo extractivista y el déficit de representación hay una relación simbiótica: mientras el extractivismo nutre de recursos al sistema político para financiar servicios sociales, las firmas extractivistas, por lo común transnacionales, se sirven de la clase política para evitar impuestos más altos y para contener cuestionamientos al efecto negativo de su actividad sobre el medioambiente. Esa clase política podría hacer lo opuesto, si no tuviera un horizonte temporal y social tan limitado. El punto es que los políticos profesionales se benefician de los recursos de las firmas extractivistas para reelegirse, por lo cual la relación simbiótica es de tipo mutualista.

[116]

Esta relación simbiótica también se manifiesta en otras áreas, como los servicios públicos domiciliarios, los servicios financieros y los servicios de salud, la agroindustria y la provisión de infraestructura, donde imperan la corrupción y la captura de rentas. En cada una de esas áreas hay un conjunto diverso de agentes económicos: transnacionales, conglomerados nacionales e incluso empresarios regionales, todos con vínculos con la clase política nacional y regional. Si bien la incidencia de la captura de rentas ha disminuido con el paso de un modelo proteccionista a otro de apertura económica, en acuerdo con el Congreso, el gobierno muchas veces ha sacrificado la ruta de la competitividad en aras de la ruta de la gobernabilidad (Meléndez y Perry, 2010).

En la década pasada, hubo mucho interés en el tema de la captura del Estado por grupos ilegales, en particular, por los paramilitares (Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, De León-Beltrán y Guerrero, 2008). En esta sección he querido mostrar que el modelo de desarrollo escogido por las élites colombianas favorece a agentes económicos poderosos en detrimento del Estado como árbitro y regulador de los conflictos socioeconómicos. Quisiera subrayar aquí que este fenómeno ha ocurrido gracias a las instituciones creadas por la Constitución de 1991, no a pesar de esas instituciones¹¹.

¹⁰ En 1995, en porcentajes del total, los principales productos de exportación de Colombia eran: café (sin tostar), 22 %; petróleo crudo, 17 %; carbón, 6 %; bananos y plátanos, 6 %; flores, 5 %; azúcar en bruto, 3 % y petróleo refinado, 2 %. En 2014, esas proporciones cambiaron sustancialmente: petróleo crudo, 51 %; petróleo refinado, 5 %; carbón, 9 %; oro, 4 %; café (sin tostar), 4 %; bananos y plátanos, 2 % y flores, 2 %. Fuente: The Atlas of Economic Complexity, <http://atlas.cid.harvard.edu/>

¹¹ En lo fundamental, mi análisis coincide con el que hace James Robinson (2013). Según Robinson, el conflicto armado y el narcotráfico son meros síntomas de un problema más grave: la forma en la cual el país ha sido gobernado por sus élites.

A MODO DE CONCLUSIÓN: LA QUIEBRA DE LA FORMA DEMOCRÁTICA ACTUAL EN EL MUNDO Y LA NECESIDAD DE UNA TRANSFORMACIÓN DE NUESTRAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Poco antes de que Roma dejara de ser una república, Quinto Tulio Cicerón ([C. 64-65 A.E.C.] 2012) escribió un pequeño tratado político para su hermano Marco Tulio, quien había decidido competir en las elecciones por el cargo de cónsul. Aunque la autoría de ese tratado ha sido puesta en cuestión, su contenido puede considerarse una descripción bastante acertada de la dinámica política en la república romana. Quinto Tulio, o quien haya escrito ese tratado, proporciona una serie de consejos muy precisos a quien quiera que compita por un cargo de elección popular. De partida, recomienda al candidato asegurarse de tener el apoyo del entorno inmediato: familia y amigos; cobrar todos los favores hechos y prometer que hará favores a quienes le apoyen, una vez que sea electo; procurar construir una base amplia de apoyo para lo cual no debe vacilar en prometerle todo a todo el mundo y en adular a sus electores; conocer y explotar la debilidad de los oponentes, así como hacer el mejor uso de las habilidades comunicativas que tenga el candidato; por último, permanecer en la ciudad todo el tiempo en que dure la competencia electoral.

La similitud que existe entre las prácticas apropiadas para ganar un cargo de elección popular en la Roma republicana y en el mundo contemporáneo no es accidental. Tanto la república romana como las “democracias” de hoy son regímenes oligárquicos. Es del todo equivocado considerarles democracias. En su libro sobre el origen del gobierno representativo, Bernard Manin (1997) muestra que los constituyentes de Estados Unidos y de Francia procuraron establecer una suerte de aristocracia elegida, nunca un gobierno democrático propiamente dicho. Este último era asociado con el desorden que, a su turno, engendraba el retorno al despotismo de los monarcas. Si bien los nuevos regímenes representativos no instauraron ningún tipo de distinción legal, como aquellas en las cuales se afirmaba el poder de la nobleza, en la práctica las instituciones políticas y las distinciones económicas cumplirían la función de impedir los excesos populares¹². El gobierno representativo, tal y como lo conocemos, y la democracia no son una y la misma cosa. Bastaría recordar el criterio que propuso Aristóteles para diferenciar un régimen de otro. Según lo afirma el estagirita en su volumen *Política* (2008, p. 4): “[...] parece ser democrático que los cargos se den por sorteo, y oligárquico que se den por elección; democrático también que no se basen en la renta, y oligárquico que dependan de la renta”.

Cualquiera que considere la forma en la cual han funcionado las “democracias” representativas llegaría a la misma conclusión. El fenómeno no es nuevo, aunque es cierto que se ha sido exacerbado por la forma en la que el neoliberalismo ha legitimado la búsqueda del interés particular, haciendo caso omiso del interés general, y ha destruido el pacto social que hizo posible que el régimen representativo funcionara en beneficio de grandes mayorías. Si uno se remonta a las descripciones de la política electoral hechas a finales del siglo XIX o a comienzos del siglo XX, quizá se sorprendería al escuchar relatos que no son muy distintos de los que circulan hoy. El texto de Henry Adams (1882)

¹² En la Convención Constitucional que se realizó en Filadelfia en 1787, Alexander Hamilton expresó el propósito que animó el establecimiento de un gobierno representativo como contrapuesto al democrático de esta manera, “Ahora estamos formando un gobierno republicano. La verdadera libertad no se encuentra ni en el despotismo ni en los extremos de la democracia sino en el gobierno moderado. [...] En tanto los cargos públicos puedan ser ocupados por todos los hombres y no se establezca ningún rango constitucional, eso será puro republicano. Pero si nos inclinamos hacia mucha democracia, nos estaremos lanzando hacia la monarquía. La diferencia de propiedad ya es grande entre nosotros. El comercio y la industria aumentarán aún más esta disparidad. El gobierno deberá ocuparse de esta situación o, en el curso del tiempo, las asociaciones socavarán el sistema” (Yates, Lansing y Martin, 1844, p. 144).

Democracy: An American Novel o los capítulos sobre el asunto en la novela *Independent People* de Halldór Laxness (1945) servirían para que muchos académicos, políticos y ciudadanos ordinarios despertaran del embrujo según el cual el régimen político que tenemos, a pesar de sus defectos, es el mejor que podríamos tener.

Ahora, es preciso reconocer, que la llamada “democracia representativa” funcionó admirablemente bien durante la segunda mitad del siglo XX en el ámbito de los países capitalistas desarrollados. Las transformaciones económicas y políticas que tuvieron lugar a final de siglo, que pueden resumirse en el triunfo del neoliberalismo, alteraron de manera sustancial las condiciones que hacían posible que este tipo de régimen funcionara. En la actualidad, está en surgimiento un nuevo consenso acerca del agotamiento de la democracia capitalista (Mair, 2013; Streeck, 2014), muy a pesar de todo lo que se ha escrito en su defensa. Es a partir de esta crítica que hoy se abre con claridad ante nuestros ojos la necesidad de realizar una radical transformación de la sociedad existente, incluidas sus instituciones políticas.

[118] Esa tarea de transformación tiene que abordar, de una manera u otra, cuatro grandes problemas asociados con el capitalismo moderno: (i) la forma de producción y circulación del dinero, que ha fortalecido en exceso al sector financiero a expensas del sector productivo (Jackson y Dyson, 2012); (ii) la enorme desigualdad en la distribución de la riqueza (Piketty, 2014); (iii) la vigencia de un modelo de bienestar humano reducido al aumento del consumo (Stiglitz, 2009) y la grave destrucción del entorno natural, causado por la emisión de gases de efecto invernadero y por el exceso de las demandas de consumo, que sobrepasan la capacidad de carga de ese entorno (Brooke, 2014). Todos estos problemas tienen entre sí una conexión estrecha y demandan una respuesta en varios niveles, que le permitan a las sociedades recuperar la regulación sobre la producción y distribución de los recursos necesarios para la reproducción de la vida. Sin recuperar esa capacidad de regulación, nos enfrentamos a una nueva, la sexta, extinción masiva de la vida en la Tierra (Kolbert, 2014).

Estos problemas no son solo del capitalismo. Lo son también y, diría principalmente, de la “democracia” pues remiten a la gran dificultad que tienen los regímenes representativos para funcionar atendiendo los intereses generales y de largo plazo de la sociedad. En el presente, dado que el incentivo más fuerte que tienen todos los representantes elegidos es hacerse reelegir, su horizonte temporal y social es muy limitado: es virtualmente imposible que piensen más allá del siguiente ciclo electoral y más allá de los intereses de quienes financian sus campañas. En apariencia, la democracia representativa podría funcionar como un medio adecuado para resolver los conflictos por la vía de agregación de intereses, haciendo caso omiso de la tarea de agregar el conocimiento disperso en la sociedad. Hoy es patente que la agregación de intereses que opera en el espacio institucional está con severidad sesgada a favor de grandes grupos económicos y que son muchos los problemas que se resuelven de forma inadecuada por la falta de canales institucionales para agregar el conocimiento social.

A finales del siglo XX en el ámbito de la teoría política, el modelo de democracia basado en analogías con el mercado fue duramente cuestionado por los proponentes de un nuevo modelo: el de la democracia deliberativa (Bohman y Rehg, 1997). Sin embargo, poco fue lo que esos proponentes meditaron acerca de cómo la dinámica de la representación política basada en elecciones socava los presupuestos fácticos que harían posible la realización del ideal normativo de la deliberación. Por tanto, permanecieron sordos a dos tipos de críticas: la irracionalista y la racional-estratégica

(Gómez Albarello, 2012). Esto no quiere decir que nos hayamos quedado sin alternativas. En la actualidad, contamos con varias propuestas que tienen en común la reedición de las instituciones atenienses fundamentadas en el sorteo como mecanismo de selección de los encargados de tomar las decisiones políticas (Bouricius, 2013; Delannoi y Dowlen, 2010; Dowlen, 2008; Guerrero, 2014; Tridimas, 2011; Van Reybrouck, 2016).

En Atenas, el sorteo fue el principal medio de selección empleado para escoger un sinnúmero de funcionarios, quienes tenían diversas responsabilidades. Se implementó de manera escalonada, en conjunción con la rotación de los ciudadanos en los cargos para los cuales fueron seleccionados. De cada uno de los distritos en los cuales se dividió la ciudad, 10 *demes*, se escogía por sorteo a 50 ciudadanos que integrarían el Consejo de los 500 (*Boulé*) durante un año. Este consejo era el órgano responsable de preparar la agenda de la Asamblea (*Ecclesia*). De este consejo, también por sorteo, se escogía a 50 *pritanos*, encargados durante una décima parte del año de los asuntos ordinarios relativos al funcionamiento de las instituciones de la ciudad –una suerte de poder ejecutivo; por un día, un ciudadano de esos 50 era elegido también por sorteo para el cargo de supervisor (*epístata*) o ejecutivo con más alta jerarquía. Sus funciones incluían presidir las reuniones que pudieran celebrar el *Boulé* o la *Ecclesia*. Además de estos funcionarios, los ciudadanos que servían como jurados (*hellasts*) también eran escogidos por sorteo. Los líderes militares (*strategoí*) sí eran elegidos por votación, uno por cada uno de los *demes*, pero de los diez elegidos uno se escogía por sorteo para servir de presidente, siempre con un carácter rotativo (Hansen, 1993).

El sorteo crea una especie de velo de ignorancia, en el sentido propuesto por John Rawls (1971), que puede motivar a las personas escogidas de este modo a razonar desde un punto de vista imparcial. Por el contrario, la competencia electoral alimenta una visión conflictiva y casi agonal de los asuntos públicos; fomenta el apego a ideas fijas y la exclusión de los adversarios (Weil, 2013). Uno solo debería tomar en cuenta el hecho de que, después de las elecciones, la primera decisión de una asamblea representativa es realizar otra elección: la de su mesa directiva. Esta controla la agenda en detrimento del conocimiento que se podría recabar sobre los asuntos de interés de todos los representados. Como ya lo indiqué, estas asambleas funcionan en lógica de agregación de intereses, no de conocimiento.

El contraste con las instituciones atenienses es decisivo en este punto. Como lo ha destacado Josiah Ober (2008), el mérito fundamental de las instituciones atenienses fue el de agregar el conocimiento socialmente disperso, el de proporcionar incentivos a los ciudadanos para alinear sus preferencias conforme con valores compartidos y conocimiento común, así como el de codificar esas preferencias y conocimiento en reglas y criterios capaces de orientar la acción social y los intercambios personales. Gracias al efecto agregado de las instituciones políticas basadas en el sorteo, a la ausencia de rigideces ideológicas, a la socialización en una cultura participativa y a la reafirmación continua del compromiso cívico, los atenienses pudieron hacer de su ciudad un imperio comercial y militar. Esta observación es relevante pues no es suficiente con sustituir un método de selección de los encargados de tomar decisiones por otro. No obstante, esta sustitución sí es una de las condiciones necesarias para superar la actual crisis de la representación política en Colombia y en el resto del mundo.

REFERENCIAS

- Adams, H. (1882). *Democracy: an american novel*. Londres: Macmillan & Co.
- Alexy, R. (2004). *El concepto y la validez del derecho*. Madrid: Gedisa.
- Aristóteles. (2008). *Política*. Madrid: Gredos.
- Ávila, A. F. & Velasco, J. D. (2012). *Democracias en venta. Partidos, corrupción electoral, violencia y crimen en Colombia (2007-2011)*. Bogotá: Taller de Edición Rocca.
- Bohman, J. & Rehg, W. (eds.). (1997). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- Bonilla, R. & González, J. I. (coords.). (2006). *Bien-estar y macroeconomía 2002/2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O.-H. & Moore, M. (eds.). (2008). *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brooke, J. L. (2014). *Climate change and the course of global history: a rough journey*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bouricius, T. G. (2013). Democracy through multi-body sortition: Athenian lessons for the modern day. *Journal of Public Deliberation*, 9(1), 1-19.
- Carey, J. M. & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Casas-Zamora, K. & Zovato, D. (2015). *El costo de la democracia: ensayos sobre el financiamiento político en América Latina*. Ciudad de México: UNAM.
- Cicerón, Q. T. (2012). *How to win an election: an ancient guide for modern politicians*. Princeton: Princeton University Press.
- Delannoi, G. & Dowlen, O. (eds.). (2010). *Sortition: theory and practice*. Exeter: Imprint Academic.
- Dowlen, O. (2008). *The political potential of sortition: a study of the random selection of citizens for public office*. Exeter: Imprint Academic.
- Dugas, J. (1993). *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Garay, L. J. (dir.). (2013). *Minería en Colombia: fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay Salamanca, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León-Beltrán, I. & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Imprenet.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Göbel, B. & Ulloa, A. (eds.). (2014). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez Albarello, J. G. (2012). Deliberación racional en regímenes representativos: críticas y respuesta. En: J. I. Cuervo, A. Hernández y J. E. Ugarriza (eds.). *El giro deliberativo en la democracia: teoría y evidencia empírica* (pp. 195-239). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Goñi, E., López, J. H. & Servén, L. (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, 39(9), 1558-1569.
- Guerrero, A. (2014). Against elections: the lottocratic alternative. *Philosophy & Public Affairs*, 42(2), 135-178.
- Hansen, M. H. (1993). *La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène. Structure, principes et idéologie*. París: Les Belles Lettres.
- Jackson, A. & Dyson, B. (2012). *Modernising money: why our monetary system is broken and how it can be fixed*. Londres: Positive Money.
- Kolbert, E. (2014). *The sixth extinction: an unnatural history*. Nueva York: Henry Holt & Company.
- Laboulaye, É. (1863). *Le Parti Libéral: son programme et son avenir*. París: Charpentiers et C^{ie}.
- Laxness, H. (1945). *Independent people*. Nueva York: Vintage Books.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: the hollowing of western democracy*. Nueva York: Verso Books.
- Manin, B. (1997). *Principles of representative government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Meléndez, M. & Perry, G. (2010). Industrial policies in Colombia. *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-126.
- Misas, G. (1991). Apertura económica y apertura política: dos escenarios no siempre coincidentes. *Análisis Político*, 12, 49-58.
- Misas, G. (2002). *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, A. F. (2015). Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014): acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal. *Papel Político*, 20(1), 63-99.
- Moore, M. (2007). How does taxation affect the quality of governance? *Working Paper Series*, 280.
- Mueller, D. C. & Stratmann, T. (2003). The economic effects of democratic participation. *Journal of Public Economics*, 87(9-10), 2129-2155.
- Ober, J. (2008). *Democracy and knowledge: innovation and learning in classical Athens*. Princeton: Princeton University Press.
- Ocampo, J. A. & Malagón, J. (2011). El tamaño del Estado y su impacto redistributivo en América Latina. *Corporación Andina de Fomento, Documentos de Trabajo*.

[120]

- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pizarro, E. (2006). Giants with feet of clay: political parties in Colombia. En: S. Mainwaring, A. M. Bejarano y E. Pizarro Leongómez (eds.). *The crisis of democratic representation in the Andes* (pp. 78-99). Stanford: Stanford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria & Cifras y Conceptos. (2014). *Evaluación de las campañas al Senado de la República*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria & Cifras y Conceptos.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Robinson, J. E. (2013). Colombia: another 100 years of solitude? *Current History*, 112(751), 43-48.
- Roll, D. (2010). *¿Democracias prepago? El control de la financiación de la política, un reto para Colombia y Latinoamérica*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ross, M. (2001). Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Schraufnagel, S. & Sgouraki, B. (2005). Voter turnout in Central and South America. *The Latin Americanist*, 49(1), 39-69.
- Stiglitz, J. E. (chair). (2009). *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponible en: http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm
- Streeck, W. (2014). *Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism*. Nueva York: Verso Books.
- Transparencia por Colombia. (2011). *Participación en política y financiación de campañas: análisis de "Cuentas Claras" elecciones territoriales 2011*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2015a). *Financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2014: análisis de la información reportada en el aplicativo Cuentas Claras por candidatos y organizaciones políticas*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2015b). *Financiación de campañas y rendición de cuentas en elecciones presidenciales 2014: análisis de la información reportada en el aplicativo Cuentas Claras por candidatos y organizaciones políticas*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- Tridimas, G. (2011). Constitutional choice in ancient Athens: the rationality of selection to office by lot. *Constitutional Political Economy*, 23(1), 1-21.
- Van Reybrouck, D. (2016). *Against elections: the case for democracy*. Londres: Penguin Random House.
- Velasco, J. D. & Pedraza, H. (17 de marzo de 2014). *¿Notables, caciques o emergentes?: transformación de las élites políticas en el Senado (2002-2014)*. *Razón Pública*. Disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7448-¿notables-caciques-o-emergentes-transformación-de-las-élites-políticas-en-el-senado-2002---2014.html>
- Villabona, J. O. & Quimbay, C. J. (2017). Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015. *Innovar*, 27(66), 91-108.
- Villegas, J. (2011). *Carrera administrativa y concurso*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Weil, S. (2013). Nota sulla soppressione dei partiti politici. En: *Senza partito: obbligo e diritto per una nuova pratica politica* (pp. 17-41). Milán: Feltrinelli.
- Yates, R., Lansing, J. & Martin, L. (1844). *Secret proceedings and debates of the Convention assembled at Philadelphia, in the year 1787, for the purpose of forming the Constitution of the United States of America*. Louisville: A. Mygatt.
- Yirush, C. (2011). *Settlers, liberty, and empire: the roots of early American political theory, 1675-1775*. Nueva York: Cambridge University Press.