

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ____ DE 2013

Por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

“Los senadores y los representantes serán elegidos mediante un sistema mixto de representación para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

Artículo 2. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

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.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

En las campañas electorales que se desarrollen en los distritos electorales de los que hablan los artículos 171 y 176 los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales que se desarrollen en las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes podrán realizarse únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.

En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a ley y a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

PARÁGRAFO. 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”.

Artículo 3. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los

mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

En los Distritos uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.

En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por los delitos contemplados en el inciso primero de este artículo o cuando decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política, el

reemplazo lo realizará el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito. En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda, descontando los votos del reemplazado”.

Artículo 4. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros, **cuarenta miembros por la Circunscripción Proporcional Nacional y sesenta miembros por Distritos uninominales.**

La Circunscripción Proporcional Nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.

Habrán un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República. Los votos por ellos depositados contarán únicamente para la circunscripción proporcional nacional.

PARÁGRAFO. Cada distrito uninominal del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones al Senado de la República del año 2018.”

Artículo 5. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“La Cámara de Representantes **estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por Circunscripciones Territoriales Departamentales, Distritos Uninominales, Circunscripciones Proporcionales Regionales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional.**

Las Circunscripciones Territoriales Departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.

Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyan circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.

El número de distritos uninominales asignados a un departamento y al Distrito Capital, será el resultado de dividir la población del departamento o del Distrito Capital por el Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal.

El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.

Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada departamento o del distrito capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división.

Las circunscripciones proporcionales regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.

Las curules de las circunscripciones proporcionales regionales se distribuirán únicamente entre las regiones con Distritos Uninominales.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

PARÁGRAFO 1º. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al régimen de Distritos Electorales, aumentando así el número de distritos uninominales, disminuyendo el de curules por circunscripción territorial departamental.

PARÁGRAFO 2º. Los votos obtenidos en las circunscripciones territoriales departamentales no se tomarán en cuenta en el cálculo para la distribución de curules de las circunscripciones proporcionales regionales, a menos que hayan hecho tránsito al régimen de Distritos Uninominales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º. Mientras se crean las regiones como entidades territoriales, como lo autorizan los artículos 288 y 307 de la Constitución, las circunscripciones proporcionales regionales de este artículo coincidirán con las regiones geográficas del país.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. El presente artículo se aplicará a partir de las elecciones a la Cámara de Representantes del año 2018.”

Artículo 6. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

PARÁGRAFO. En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el párrafo del artículo 134”.

Artículo 7. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

“Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos **y grupos significativos de ciudadanos se** presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora, entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones **y distritos uninominales en los que** se elige un miembro, la curul se adjudicará **al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en tal distrito**. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

PARÁGRAFO. Las curules de la Cámara de Representantes, que no correspondan a las circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y la circunscripción internacional, se distribuirán entre los partidos y movimientos políticos que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral regional, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma total de las curules correspondientes a los distritos electorales uninominales y a la circunscripción proporcional perteneciente a la región”.

Artículo 8. El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

“La adjudicación de curules **de las circunscripciones proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas** se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

PARÁGRAFO. Para calcular la cifra repartidora en las circunscripciones proporcionales de Senado de la República y Cámara de Representantes de los que tratan los artículos 171 y 176, se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos.”

Artículo 9. Créese un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

“Artículo 266A. La Ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual, por medio de una Comisión de Límites se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional regional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.

En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y Senado de la República, se propenderá por el mantenimiento integral de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos, el Distrito Capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural, en lo posible, de tales unidades.

PARÁGRAFO 1°. En el caso del Senado de la República, los distritos uninominales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1°. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis (6) meses después de aprobado el presente Acto Legislativo. Si vencido este plazo el Congreso no hubiese expedido la correspondiente ley, el Gobierno dentro de los tres (3) meses siguientes expedirá un decreto reglamentando la materia. Dicho decreto será revisado por la Corte Constitucional antes de entra en vigencia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2°. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2005.”

Artículo 10. Pedagogía. El Gobierno establecerá los mecanismos suficientes para difundir y hacer la pedagogía necesaria sobre el sistema mixto de representación que con este proyecto se establece.

Artículo 11. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Exposición de motivos

I. Antecedentes:

Las elecciones legislativas del 2010

II. La relación Principal-Agente y los distritos uninominales

Los mecanismos de Participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia

La dilución de la relación principal agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas

Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia

III. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana

Iberoamérica

IV. Los Sistemas Electorales Mixtos

Un ajuste necesario: La Cámara de Representes para en el caso los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN

V. La propuesta

a. Cámara de Representantes

b. Senado de la República

VI. Puntos de debate

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos, y la creación de partidos sin impacto nacional

Vacancias, suplencias y modificación de resultados

La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites

La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación colectivos y deliberativos

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía

La financiación de las campañas

VII. Consideraciones finales

VIII. Referencias

Los suscritos Senadores de la República y Representantes a la Cámara, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de “**Acto Legislativo Por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones**”, cuyas motivaciones son las siguientes:

I. Antecedentes.

El presente proyecto de Acto Legislativo ha sido construido a lo largo de dos años con base en una profunda discusión sobre su impacto y consecuencias.

Su primera versión fue presentada a consideración del Honorable Senado de la República en el 2010, de donde, debido a su importante impacto, salió la tarea de ponerlo a consideración los diferentes miembros de la Mesa de Unidad Nacional, así como del señor Presidente de la República Juan Manuel Santos y los demás partidos y movimientos que hoy tienen representación en el Congreso de la República.

Como resultado de los diferentes debates al interior de las bancadas se decidió hacer una proyección de sus consecuencias en un ejercicio de simulación que fue debatido no solo con los miembros del Congreso, sino también con las diferentes universidades y centros de pensamiento.

En estos dos años el proyecto ha sido enriquecido, publicitado y debatido en diferentes espacios a lo largo del país con el fin de hacer pedagogía sobre los problemas que busca resolver, especialmente la necesidad de generar una relación más estrecha entre los miembros del Congreso de la República y la comunidad, así como la tarea fundamental de generar mecanismos de rendición de cuentas del elegido frente a sus electores, entre otros puntos que se expondrán con mayor atención adelante.

Durante el amplio periodo de interlocución con la sociedad, las universidades, congresistas, miembros del poder ejecutivo, expertos electorales, abogados y ciudadanos interesados hemos construido diferentes piezas que buscan exponer la lógica y las intenciones del proyecto de una manera clara y profunda, ejemplo de lo anterior es un videoⁱ y una página web que contiene toda la información construida a lo largo de estas jornadasⁱⁱ.

Igualmente se realizó un foro internacional, con masiva participación e importantes conclusiones, el pasado mes de abril que tenía como objetivo discutir el escenario de una reforma electoral; dicho evento contó con la participación de importantes y reconocidas organizaciones y fundaciones que al día de hoy respaldan y consideran fundamental una iniciativa como la aquí propuesta.

Introducción

Los sistemas electorales determinan de manera contundente el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral colombiano. Por medio de las reformas a éste se ha intentado

corregirlos. En este aspecto, la Constitución Política determinó la configuración del Congreso de la República en una legislatura bicameral, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. La votación de los Senadores corresponde a una circunscripción nacional, junto con dos (2) escaños de circunscripción especial indígena. Por su parte, la votación de los Representantes a la Cámara corresponde a una circunscripción departamental, salvo en Bogotá en donde se da una circunscripción Distrital, y escaños adicionales para comunidades indígenas, afrocolombianas, comunidades colombianas en el exterior y minorías políticas. Contiene un sistema híbrido de listas cerradas y voto preferente e intentó respetar el surgimiento de nuevos partidos y la expresión de minorías políticas.

La última década ha visto varios cambios sustantivos, dentro de los que se registran de manera significativa la introducción de la cifra repartidora, dirigida a hacer más proporcional los votos que una lista recibe en la asignación de curules, en lugar de castigar votaciones abundantes y privilegiar votaciones pequeñas que el sistema de cocientes y residuos propiciaba. Además, por las diferentes alternativas que se tenían para obtener las personerías jurídicas de los partidos, y el bajo umbral para lograrla, propiciaba el surgimiento de movimientos o partidos con poca significación nacional. En buena medida los cambios introducidos en la reforma política de 2003, donde se introdujo la cifra repartidora, tuvieron la intención de fortalecer y consolidar los partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, la reforma política de 2009, pendiente de reglamentación, tuvo como objetivo principal contrarrestar y castigar a los partidos que permitieran que formaran parte de sus bancadas congresistas asociados a actividades delictivas, principalmente aquellos vinculados con actividades de grupos al margen de la ley. Asimismo se introdujeron cambios para hacer más exigente el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos, que tuvo como consecuencia la reducción en las elecciones del 14 de marzo de 2010 a nueve (9), cifra que podría ser afectada con la entrada en vigencia de un umbral del 3% para las elecciones de 2014.

Un elemento común de estas reformas es la perspectiva desde la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos, más no desde la perspectiva de los ciudadanos y sus organizaciones, la sociedad civil, y de cómo propiciar la racionalidad colectiva en ellosⁱⁱⁱ.

Las elecciones legislativas de 2010

De los 29 millones de personas que podían votar en 2010, menos de la mitad acudió a las urnas. Es decir, una abstención del 56%. Pero adicionalmente, 14 % de los votos depositados fueron nulos y 5% no marcados.

Lo sucedido en las elecciones legislativas de 2010 evidencia los múltiples problemas del sistema electoral vigente: uno de ellos es la complejidad del tarjetón, que sumado a las múltiples elecciones que se realizan ese mismo día, generan gran confusión en el electorado. Para buena parte de los ciudadanos resulta complejo saber por quién efectivamente deposita el voto, ya que debe escoger un número de identificación de la persona y el partido al que pertenece en un tarjetón impersonal, además de señalar si vota por las circunscripciones especiales o no. Prueba de esto es el alto número de votos anulados y el largo e incierto proceso de emisión de las

credenciales, lo que resta legitimidad a las elecciones. En un país donde las instituciones representativas cuentan con niveles muy bajos de confianza^{iv} urge una profunda reingeniería al proceso electoral, que simplifique el procedimiento para los electores y permita identificar fácilmente a los candidatos.

II. Relación Principal-Agente y los Distritos Uninominales (DUN)

El papel del elector, del ciudadano, luego de las elecciones es casi ausente en el Congreso y en la forma como los partidos incorporan su expresión colectiva. Con frecuencia se asume que la simple participación por medio del acto de votar es suficiente, así la Constitución de 1991 introdujera una amplia gama de mecanismos de participación para hacer efectiva la premisa constitucional de la soberanía del pueblo. De hecho, han sido diversas las crisis de la ciudadanía con el Congreso, al sentir que las decisiones de los representantes van en sentido contrario a lo esperado. La discusión de la representación efectiva entre elegidos y electores no se ha dado; por ejemplo no se ha discutido cómo se estructura la rendición de cuentas de un Representante a la Cámara ante sus electores. Según la encuesta de Datexco realizada entre los días 25 y 27 de junio de 2012 a 1.200 personas de 13 ciudades colombianas, el 73,13% respaldaría un eventual referendo para revocar el Congreso de la República, mientras que calificaron el trabajo de los Congresistas de la siguiente manera: bueno (9,5%), regular (35,27%), mala (20,49%) y pésima (34,74%). Esto significa que la relación entre el **principal** (léase el conjunto de electores de un congresista) y su **agente** (el congresista) se encuentra ausente de la concepción misma de la representación, un elemento cultural prevaleciente en los países con herencia lberoamericana.

Lo débil de esta relación, según los resultados que se encontraron en la medición del Capital Social de Colombia (*Tercera Medición de Capital Social en Colombia –BARCAS 2011*, Fundación Restrepo Barco, 2011) se centra en los bajos niveles de **Eslabonamiento Legislativo**^v y de Rendición de Cuentas^{vi}.

De acuerdo con los resultados de la Tercera Medición de Capital Social (2011), el eslabonamiento legislativo disminuyó en su promedio 15% frente a 2005 y 16% frente a 1997.

Entre el 2005 y el 2011 las mayores pérdidas de eslabonamiento se registraron en Juntas Administradoras Locales y Concejo Municipal, con disminuciones en su promedio de 33% y 27% respectivamente. También el eslabonamiento de Asamblea Departamental registró una disminución en su promedio de 7%. El problema de la caída de eslabonamiento de JAL y concejo municipal se concentró en la disminución del porcentaje de personas que habiendo votado, recuerdan por cuál candidato votaron para estos cuerpos y del porcentaje de personas que saben si su candidato salió elegido. Por ejemplo en el caso de JAL, en el 2005 solo el 17% de los que votaron recuerdan por cuál candidato votaron para JAL y el 12% sabían si su candidato salió elegido. En 2011 el porcentaje de personas que recuerdan por cual candidato votaron para este cuerpo disminuyó al 13% y el de personas que saben si su candidato para JAL salió elegido cayó al 8%. Una situación similar se registró para Concejo Municipal. Además la disminución del eslabonamiento legislativo también se centra en identificar cual de los Representantes a los diferentes cuerpos legislativos es el más cercano a los ciudadanos y que representa mejor sus intereses. En los resultados de la tercera medición de capital social el 41%

de las personas no identifican a ninguno como su representante más cercano, porcentaje que en el 2005 era de 28%.

	Porcentajes / total de la muestra		
	1997	2005	2011
Votó para			
JAL	21,5	32,2	23,7
Concejo Municipal	34,4	46,0	39,1
Asamblea Departamental	28,2	38,4	35,7
Cámara de Representantes	29,5	40,2	39,8
Senado	30,1	41,1	40,4
Recuerda por cual candidato votó?			
JAL	20,5	17,1	13,4
Concejo Municipal	31,1	29,7	23,8
Asamblea Departamental	20,2	19,3	18,5
Cámara de Representantes	23,2	19,4	21,9
Senado	24,0	21,1	23,5
¿Sabe si salió elegido?			
JAL	12,8	12,4	8,3
Concejo Municipal	20,9	21,7	16,2
Asamblea Departamental	15,0	13,1	12,3
Cámara de Representantes	14,4	13,9	13,9
Senado	15,5	16,2	16,0
Representante más cercano			

JAL	10,4	10,3	4,8
Concejo Municipal	13,5	20,4	12,4
Asamblea Departamental	2,9	2,9	1,6
Cámara de Representantes	2,0	2,6	2,5
Senado	3,7	6,0	3,9
Ninguno	-	28,0	41,0
No sabe cuál es su representante	-	3,9	3,7
Promedios eslabonamiento legislativo por cuerpo	1997	2005	2011
JAL	4,32	3,98	2,66
Concejo Municipal	6,53	7,19	5,24
Asamblea Departamental	3,81	3,53	3,23
Cámara de Representantes	3,92	3,59	3,83
Senado	4,29	4,32	4,33
ESLABONAMIENTO LEGISLATIVO	22,87	22,60	19,29

Tabla 1. Porcentajes ítems eslabonamiento legislativo por cuerpo 1997-2005-2011.

Un elemento importante a considerar en el tema de eslabonamiento legislativo es el porcentaje de personas que tienen *cero eslabonamiento*, es decir, que no cumplen con ningún criterio para establecer eslabonamiento, siendo el más elemental de estos criterios haber votado por lo menos para alguna de las elecciones para JAL, Concejo Municipal, Asamblea Departamental, Senado de República o Cámara de Representantes. Los resultados a nivel nacional de la medición de Capital Social muestran que en 1997 el 55% de la población mayor de 18 años tuvo *cero eslabonamiento*, porcentaje que bajó al 51% en el 2005 y aumentó a un preocupante 63% en el 2011, es decir que en un periodo tan corto de seis años el *eslabonamiento cero* aumentó 23%.

Igualmente, en las mediciones del Capital Social se encontró que la circunscripción electoral departamental tiene problemas, debido a que los representantes como los diputados tienen el menor nivel de eslabonamiento legislativo y presentaron los más altos índices de caída entre los

tres medidos, especialmente respecto a la identificación por parte de los ciudadanos de su representante/diputado^{vii}.

La relación Principal-Agente corresponde a una concepción específica de representación donde en su forma más extrema los representantes otorgan un mandato al representante para que actúe por ellos. En esta concepción el representante tiene que rendir cuentas ante éstos, explicar su comportamiento legislativo y portar los intereses y visiones que sus representados tienen sobre cómo debe avanzar la sociedad. Ahora bien, esa posición extrema y mecánica de mandato no es la que se sostiene en esta propuesta ya que se considera, adicionalmente, la importancia de la función didáctica del representante con un electorado específico, de ilustrar y explicar a éstos el funcionamiento del Estado, y junto con modificaciones que se hagan sobre los esquemas presupuestales, ilustrar las diferentes fuentes y usos de recursos nacionales, departamentales, municipales o aún locales (comunales), en los diferentes momentos de su legislatura, para que los ciudadanos de un territorio puedan saber quién es responsable tanto de los éxitos como de los fracasos de las diferentes gestiones y los pueda llamar a cuentas.

Por otro lado, existe una concepción “microcósmica” de la representación donde lo más importante es que el legislativo quede conformado de manera proporcional por cada uno de los componentes de la sociedad, esto es, que el cuerpo legislativo sea una miniatura de la sociedad.

Las dos concepciones citadas de la representación tienen consecuencias en el sistema electoral. Así las democracias anglosajonas, que desde su origen recogieron el principio contractual feudal, han preferido la noción de Principal-Agente, la cual se refleja ya sea en sistemas parlamentarios como el inglés, un sistema basado en distritos uninominales (DUN) donde el representante que saca más votos en un territorio (mayoritario) se lleva la curul, o en sistemas presidenciales como el de Estados Unidos donde la elección se hace también con este sentido mayoritario. El electorado identifica quién es el representante del territorio para así mismo pedirle cuentas de una forma más contundente y efectiva. La ciudadanía tiene de esta forma más mecanismos para ejercer el Control Social y Político: cuando el representante se postula para su reelección, los votantes tienen mayores argumentos para apoyarlo o no; éste es tan sólo uno de los mecanismos de llamar a cuentas al representante.

Utilizando el modelo Principal-Agente, Strom et. al. (2003) estudian los diferentes pasos entre el votante y la emisión de políticas y prácticas públicas y como se presenta una **pérdida de agencia** en cada uno de los pasos, clasificándolos en **exante** y **expost** a la elección misma del representante. Si bien ellos consideran que el más débil de tales eslabonamientos es el de votantes y miembros del parlamento, esta debilidad se acrecienta por los efectos propios de cada uno de los diferentes sistemas electorales parlamentarios. Por un lado está el sistema mayoritario con distritos uninominales como el de Westminster (First Past the Post, FPTP), donde se tiene claro quién es el representante y a quien representa (todos los habitantes del territorio: la *constituency*) y, en el otro extremo, el sistema de Representación Proporcional (RP).

Los mismos autores identifican como una de las mayores fuentes de pérdida de agencia en el eslabonamiento entre ciudadanos y elegidos, la dificultad de coordinación entre los electores para expresar sus preferencias y la dificultad de los elegidos de saber qué quieren los ciudadanos. Los representantes pueden simplemente no desear cumplirles o simplemente no

poder hacerlo, ya que se pueden encontrar en una situación imposible, como la que se refleja sistemáticamente en las encuestas, indicando que todos desean más servicios y menos impuestos. Los ciudadanos no ven las realidades que los recursos limitados imponen (Strom et.al, 2003).

Los mecanismos de participación como forma de disminuir la Pérdida de Agencia

Como consecuencia de lo anterior, los mecanismos de participación entran a jugar un papel fundamental, especialmente la Planeación Participativa, que para el caso colombiano debería realizarse por mandato constitucional cada cuatro años en todas las unidades territoriales, y los Presupuestos Participativos anuales, incluidos los de las unidades submunicipales, que igualmente han sido adoptados entre otras ciudades, en Bogotá y Medellín.

Se puede observar como estos mecanismos de participación se convierten inmediatamente después de una elección, en mecanismos que permiten organizar la ciudadanía y fortalecer la sociedad civil en la medida que pueden definir colectivamente lo que quieren. Estos mecanismos se convierten en mecanismos **exante** para las siguientes elecciones, para ver como las propuestas de los candidatos corresponden a lo que la gente quiere (el candidato sabe lo que su electorado prefiere). Con la aplicación repetida de estos procedimientos, se convierten en un mecanismo **expost** para **llamar a cuentas** a los representantes. Por supuesto todos estos efectos se ven influidos por el tamaño del territorio donde se realizan. Un territorio demasiado grande hace que la mayoría de los ciudadanos no logren relacionar su comprensión de los problemas con lo que sucede en el territorio.

La dilución de la relación Principal-Agente en sistemas presidenciales y su desaparición en sistemas particularistas y clientelistas.

En los sistemas parlamentarios basados en DISTRITOS UNINOMINALES o DUN la cadena de responsabilidad entre electores y elegidos es considerablemente más clara que en sistemas presidencialistas.

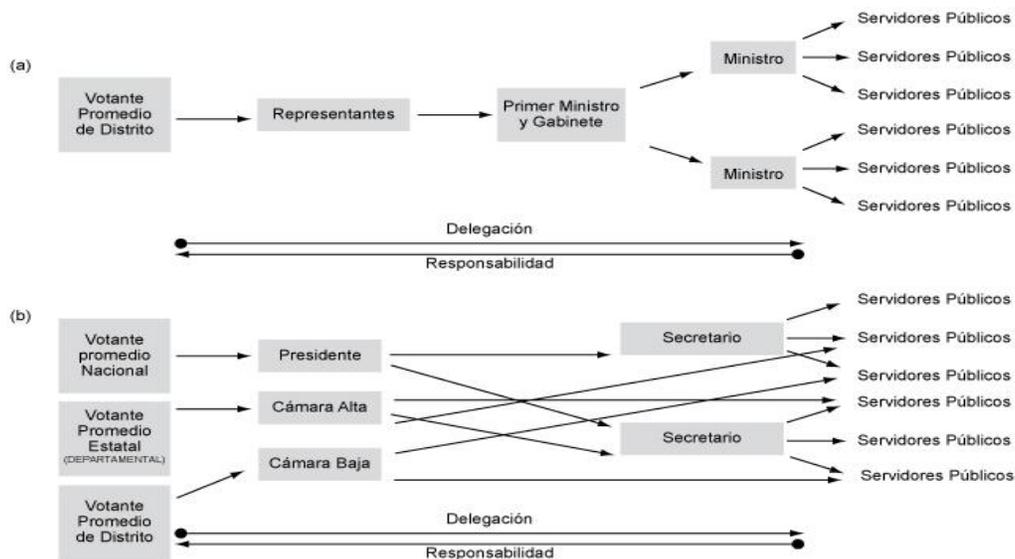


Figura 1: Delegación y Acontabilidad bajo Gobiernos Parlamentarios y Presidenciales: (a) cadena simple de delegación en los sistemas parlamentarios; (b) cadena múltiple de delegación de sistema presidencialista tipo Estados Unidos. (Strom et.al, 2003)

En los primeros, Distritos Uninominales, la cadena de delegación de poder y de rendición de cuentas claramente se extiende a los representantes del distrito electoral, de éstos al Primer Ministro y a su gabinete ministerial, y de estos ministros individualmente a los servidores públicos de cada ministerio. En el sistema presidencial esta relación se vuelve más difícil, aún con DUN, como es el caso de Estados Unidos donde el votante del distrito electoral tiene simultáneamente representantes tanto en la cámara baja, como en la cámara alta (por cada estado en USA) y la votación nacional en cabeza del Presidente elegido. En el caso Colombiano, con un sistema presidencialista sin distritos uninominales, el problema se agrava aún más puesto que la representación, como por ejemplo en la cámara baja, no se hace a nombre de los votantes de un DUN sino de un grupo de votantes que el elegido tiene dispersos en su departamento.

Este sistema de representación facilita el surgimiento de relaciones clientelistas, pues la representación es personal, alimentada por la distribución privada de bienes públicos. Si bien en las relaciones más atávicas y tradicionales tales como las relaciones patrón-cliente, ellas eran el sitio de intercambio de lealtad personal y distribución de favores y acceso. Sin embargo, desde los años 60's, con el desarrollo y el crecimiento económico (Scott, 1970),^{viii} éstas se han debilitado como unidad de solidaridad básica en la sociedad, sin que hayan sido reemplazadas por formas alternas de articular centro-periferia^{ix}.

Las ventajas de un sistema basado en Distritos Uninominales en Colombia

Las ventajas que tiene implementar en Colombia el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

Para los ciudadanos: saber quién es su representante y a quien llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación Principal-Agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, donde los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre que llamar a cuentas a su representante^x.

Además, se lograría eliminar una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas.

Implementar este sistema permite simplificar el tarjetón pues en cada distrito uninominal, se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto, nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Para los partidos: existirían simultáneamente múltiples ventajas. El hecho de que cada partido deba escoger un sólo candidato para entregarle el aval en cada Distrito Uninominal, obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad.

Además los partidos deben cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, debe compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y lo que le facilitará a los ciudadanos tener más certeza de identificar programas que correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que la propuesta que se presenta se ha preferido que los mecanismos de selección sean una parte importante de la **oferta democrática de cada partido**, contribuyendo a la competencia entre ellos.

Para los candidatos, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en la buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más pequeño permite adicionalmente que cada candidato pueda ser identificado, permitiendo posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe posicionar un número y un logo, lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. **Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar.**

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quienes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas. Actualmente muchos representantes no saben a quién de todos los ciudadanos deben rendirle cuentas.

Para **la sociedad** los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados. La siguiente gráfica muestra cómo los estratos bajos votan mucho menos que los estratos altos (Sudarsky, 2003).

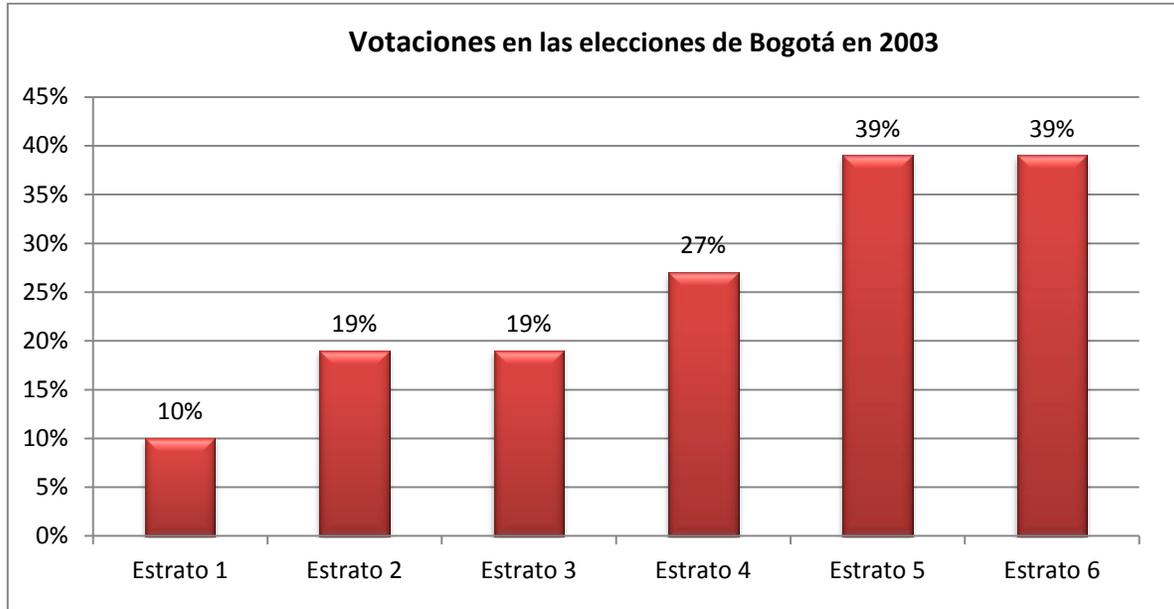


Tabla 2: Votación por Estrato en Bogotá, 2003

Como se puede observar en la tabla 2, la diferencia en votación entre los estratos en Bogotá es notable. Mientras los estratos altos tienen un promedio entre 30 y 40, los estratos uno, dos e incluso el tres registran la mitad de estos promedios. Este problema está relacionado con lo instrumental que los diferentes estratos ven el participar en las elecciones, condicionado por las circunscripciones electorales difusas y el bajo eslabonamiento legislativo que producen. Con los DUN una localidad como Ciudad Bolívar en Bogotá, tendría ella misma dos o tres representantes a la cámara, que representarían los intereses de sus habitantes, y no como hoy, que por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, el proceso electoral les proporciona a los ciudadanos poco incentivo para participar. Adicional a ello, el sistema político correspondería más con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan se adecuen más a la composición de la población.

La conformación de los DUN tendría además una importante consecuencia en la descentralización^{xi}. Parte importante de la lentitud de este proceso es la poca confianza que se tiene en la delegación de responsabilidades a los departamentos, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de los departamentos se tiene, y poder así delegarles crecientes responsabilidades. Las crisis fiscales de muchas de esas unidades territoriales y de diferentes municipios, acentúan esta desconfianza sin que los ciudadanos puedan hacer mucho por ello, ni tengan como disminuir la corrupción prevalente.

Finalmente la concurrencia de los DUN y los procesos participativos encaminados al Control Social permitirían que los dilemas del desarrollo se compartan entre los ciudadanos organizados y el Estado. La falta de una transparencia estructurada, así como los procesos actuales de decisión llevan a que aun llegándose a una misma decisión por la vía participativa y la de puertas cerradas, se genere desconfianza y el sistema de decisión pierda aún más legitimidad.

III. Las objeciones a los sistemas mayoritarios y la experiencia latinoamericana

Los sistemas electorales mayoritarios definitivamente permiten el llamado a cuentas y el control social. Sin embargo, se les atribuye varias objeciones tales como dificultar la representación de las minorías y la conformación, dado el tiempo suficiente, de sistemas bipartidistas. Esta objeción a menudo formulada de forma mecánica, se conoce como el axioma de Duverger. A decir verdad este axioma se ha demostrado no ser válido, o por lo menos incompleto. Así en Inglaterra, al comienzo del siglo XX, cuando se expandió la franquicia electoral, se observó una transición y recomposición de los sistemas partidistas muy compleja, que duró cerca de cincuenta años, donde la recomposición de los partidos implicó reflejar de manera más adecuada la composición de la sociedad, cambiando el liberalismo por el laborismo. Por otro lado, se tienen ejemplos como el de Grecia donde inmediatamente después de la dictadura se trató de conformar por diseño un sistema bipartidista, basándose en la representación proporcional, precisamente el argumento que se esgrime en contra de los sistemas uninominales. Ahora bien, si bien los sistemas bipartidistas tienen la ventaja de la mayor gobernabilidad, es necesario dejar el suficiente espacio para el surgimiento y existencia de nuevos partidos políticos, o para llegar a disfrutar de la gobernabilidad de los sistemas bipartidistas a través de fases tales como la que se intenta hacer ahora en Italia, mediante la conformación de coaliciones mayoritarias de muchos partidos, que se puedan convertir en sistemas bipartidistas en el tiempo.

Iberoamérica

El análisis de los casos iberoamericanos muestra la dificultad del modelo Principal-Agente en la región. Con sólo cuatro excepciones, los sistemas electorales son preponderantemente de representación proporcional, tendencia claramente ligada con la herencia cultural Iberoamericana. Pero aún aquellos que se basan en distritos uninominales o de baja magnitud (que eligen dos o tres representantes) la posibilidad del llamado a cuentas del electorado ha sido quebrada por diferentes métodos. Los cuatro casos son México, Chile, Venezuela y Bolivia.

En el caso Mexicano, si bien un porcentaje importante de la cámara baja se elige en distritos uninominales, dada la prohibición generalizada de la **reelección** a cualquier cargo de elección popular instituida por el PRI desde los años mil novecientos treinta, los diputados no desarrollan una orientación a rendirle cuentas a su electorado sino más bien cultivan la simpatía de la organización de su partido, que debe escoger en qué cargo lo colocará para las elecciones inmediatamente siguientes.

En Venezuela el sistema mixto instituido por Hugo Chávez se basa en una estructura legislativa uninominal. Sin embargo, este sistema fue bloqueado por el intento de disminuir la representación establecida y reemplazarla por una participación movilizadora por el ejecutivo (Kornblith, 2007). En lugar de buscarse la complementariedad que trae la democracia participativa para formular la voluntad colectiva y ligarla con la democracia representativa, se utiliza aquella para copar la democracia representativa. Además, la Comisión de Límites fue capturada por el gobierno para sobre representar los sectores adeptos a Chávez.

En Chile las circunscripciones territoriales de muy baja magnitud (una o dos curules) fueron diseñadas al final de la dictadura de Pinochet, no para preferir la mayoría sino privilegiar la minoría más grande. Esto queda determinado por la regla por la cual un partido no puede ganar las dos curules de la cámara baja de un distrito si no tiene el 66% de los votos. Las coaliciones que se forman entonces, con menos votos, logran la curul adicional, problema substantivo en el debate constitucional contemporáneo en Chile.

En Bolivia los distritos electorales uninominales se introdujeron en el año 1997 en medio de una grave crisis institucional del sistema político, para acercar los ciudadanos al elegido. El caso de Bolivia se encuentra en un proceso de cambio y evolución, con una reforma constitucional en el 2009. Tiene un sistema mixto en la cámara baja: 70 representantes en sistemas uninominales y 60 de un sistema de listas cerradas departamentales por partido. La principal innovación en la reforma constitucional del 2009 consistió en permitir la reelección por una sola vez de los representantes territoriales. Es demasiado pronto para tener evidencia de los efectos de este proceso y comprobar si el caso Boliviano es la excepción a la tradición latinoamericana de neutralizar los potenciales beneficios de los distritos uninominales en el fortalecimiento de la relación Principal-Agente.

IV. Los Sistemas Electorales Mixtos

La dicotomía entre las ventajas y debilidades de los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional ha sido superada con la introducción del sistema electoral Alemán en la década de los cincuenta. Estos sistemas mixtos consisten en tener simultáneamente dos tramos en términos de votos y curules: uno de distritos electorales uninominales de elección mayoritaria y un segundo tramo de elección a partir de una lista que en el caso propuesto podría ser ordenada y cerrada sobre un territorio más amplio que los DUN y que llamaremos la **circunscripción proporcional**^{xii}.

De las múltiples combinaciones posibles de una fórmula, el cómo se pueden vincular los dos tramos (Distritos Uninominales y Circunscripción Proporcional), tras un análisis pormenorizado de todas las variables, se puede establecer que las consecuencias negativas ya mencionadas de los sistemas mayoritarios, son producto de que en los distritos uninominales **los votos de los perdedores se pierden**, al quedar un único ganador. Por ello es importante que estos votos también sean tenidos en cuenta y aunque no elijan en los distritos uninominales, jueguen un papel fundamental al acumularse entre sí, en cada partido, para lograr la elección de otros parlamentarios inscritos en circunscripciones más amplias, a través del segundo tramo diseñado: el de representación proporcional^{xiii}.

De la anterior manera, la propensión del sistema uninominal a formar un sistema bipartidista se reduce, al crear un mecanismo para que todos los votos sean útiles. Con ello, las minorías que no logran obtener los votos suficientes para ganar en los distritos uninominales podrán sumar los votos obtenidos en un nivel territorial más amplio (Región o Nación según el caso), y con éstos obtener un número de curules proporcional al total de votos obtenidos por todo el partido o movimiento en las regiones.

Varias decisiones se deben tomar en el diseño de este tramo proporcional. La primera es el porcentaje de curules que se obtienen a través de los distritos uninominales y cual a través del tramo proporcional. En algunos países donde utilizan este sistema el porcentaje es de cincuenta por ciento para cada uno. Sin embargo esto impacta el tamaño poblacional del distrito uninominal y el tamaño del cuerpo legislativo. En esta propuesta se ha considerado de gran importancia que el tamaño del distrito unipersonal sea relativamente pequeño para no reproducir el problema de ser territorios extensos que no logran ser del todo comprensibles para el ciudadano, y que hoy están fijados constitucionalmente en 390.000 habitantes o fracción mayor a 180.000 para la Cámara. Es importante señalar en este punto que la reforma constitucional de 2005 limitó el crecimiento excesivo del número de representantes a la Cámara y lo ató a las proyecciones del Censo Nacional. En la misma reforma se decidió que las curules departamentales existentes al momento de aprobarla tampoco disminuyeran. Esto generó una distorsión en cuanto a la igualdad entre las regiones por el número de habitantes que eligen una curul, producto quizás de las complejidades propias de la aprobación del proyecto, y la defensa de derechos adquiridos.

La segunda consideración a tener en cuenta es el mecanismo con el cual los votos obtenidos en el tramo uninominal pasan al tramo más amplio, ya sea departamental, como en Bolivia, regional como en Venezuela, o nacional. La variedad es muy grande y cualquiera sea la solución, debe mantener sobre cualquiera otra consideración la necesidad de tener un tarjetón sencillo y de fácil comprensión para el ciudadano, una de las grandes ventajas del sistema mayoritario.

La reforma debe además ayudar a consolidar la relación de los partidos con los territorios y a incentivar la creación de las estructuras políticas y sociales que soporten la descentralización y la regionalización. En ese sentido, la propuesta presentada introduce en el tramo proporcional la conformación de regiones para la Cámara de Representantes y la circunscripción de todo el territorio nacional para el Senado. Esto nos permitirá adicionalmente avanzar en el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial, y responder ante el clamor ciudadano de integración de áreas regionales como el evidenciado con el referendo de la región Caribe.

Una aclaración necesaria: La Cámara de Representantes para el caso de los Antiguos Territorios Nacionales y los departamentos con un censo poblacional menor a dos DUN

Dado que la menor población en algunos territorios de Colombia haría que cualquier diseño del sistema electoral que privilegie el número de habitantes termine por castigar a aquellos departamentos como Amazonas, Arauca, Caquetá, Casanare, Guainía, Guaviare, San Andrés y Providencia, Vaupés, Vichada, Putumayo Chocó y Quindío, la propuesta ha constituido para cada uno de estos departamentos una circunscripción estrictamente departamental, con el fin de garantizar que conserven la misma representación que actualmente tienen de dos Representantes a la Cámara cada uno, para un total de 24 Representantes a la Cámara. En el momento en el que alguno de estos departamentos aumente la población por encima de la necesaria para conformar dos DUN, el departamento pasa a tener Distritos Uninominales.^{xiv}

V. La propuesta

Dada la enorme variedad de posibilidades de los sistemas mixtos y su complejidad, se plantea la siguiente propuesta con el ánimo de hacer explícito en su debate los **dilemas del diseño** de un sistema electoral y de sopesar cuales criterios deben primar a la hora de que el Congreso Colombiano se comprometa con un diseño definitivo, que pueda elevarse a una reforma constitucional. Este proceso de **aprendizaje colectivo** se torna indispensable ya que implica cambiar la lógica electoral de los actores que han de aprobar el proyecto y que ellos procesen de manera constructiva cómo esta alternativa aportaría la serie de ventajas que se han venido argumentando. El hecho de que sean los ganadores del sistema actual agrega una dificultad pero, por otro lado, hace que los actores individuales y colectivos hayan vivido en carne propia las penurias de tal sistema.

Esta reforma se concentra en generar una racionalidad colectiva y en volver este sistema electoral en Colombia más participativo. De igual forma, pretende generar mecanismos de relación entre ciudadano y representante, así como la rendición de cuentas de los elegidos con sus electores.

Para ilustrar como operaria el nuevo sistema electoral, se han tomado las reglas propuestas en el articulado de este proyecto de Acto Legislativo y se aplicaron a los resultados electorales de las elecciones legislativas de 2010.

La simulación toma como base las proyecciones del censo de población de 2005 proyectadas al 2014. Igualmente en este ejercicio netamente expositivo se hace un dibujo de los límites de los distritos de senado y cámara, así como de las regiones en el caso del tramo proporcional.

Uno de los resultados más interesantes de la simulación y que definitivamente se configura como una ventaja frente al sistema existente es la comprobación de que la repartición 60/40 entre DUN y curules proporcionales efectivamente corrige la desproporcionalidad entre votos y curules, logrando superar levemente al sistema actual respecto a una proporcionalidad perfecta^{xv}.

¿Como operaria el sistema electoral mixto en la Cámara de Representantes?

El Distrito Capital y cada departamento serian divididos de acuerdo a su población en distritos electorales uninominales de aproximadamente 410.000 habitantes si utilizamos las proyecciones del censo del 2005 para el 2018.

En cada uno de estos DUN se escogerá un Representante a la Cámara, el cual será elegido por mayoría absoluta. Los tarjetones para cada distrito electoral estarán conformados por un candidato por cada partido político con personería jurídica vigente o movimientos significativos de ciudadanos que cumplan los requisitos de la ley.

Por otro lado, cada partido o movimiento significativo de ciudadanos presentará una lista proporcional ordenada y cerrada por cada región. Se sumaran los votos de cada partido en la respectiva región y se le restaran los votos que efectivamente eligieron ganadores en los DUN de esta, descontada la población de las circunscripciones estrictamente departamentales.

Esta fórmula nos dará los votos con que cuenta cada partido en el tramo proporcional y seguidamente, por medio de cifra repartidora, se obtendrán el número de curules que le pertenecen a cada partido para representar cada región.

El tramo proporcional se conformará con el 40% de las curules a asignar. Lo anterior no incluye las curules correspondientes a las circunscripciones territoriales departamentales, las circunscripciones especiales y la circunscripción internacional.

Creación de los Distritos Uninominales Cámara de Representantes

¿Cómo se delimitaría las fronteras de los Distritos Uninominales?

Primero se deberá determinar el Tamaño Poblacional Modelo de los DUN, el cual es el resultado de restar a la población nacional, la población de los departamentos que conforman las circunscripciones territoriales, dividido por el número de curules que por DUN son vigentes a nivel nacional.

En un segundo paso se determinará el número de DUN por departamento, lo anterior se hace tomando la población total del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y viviéndolo por el Tamaño Poblacional Modelo. El número entero resultado de esta operación, corresponde al número de DUN que se asignan.

Como en todos los casos quedarán residuos de población, el tercer paso, es tomar nuevamente el total de la población del departamento o el Distrito Capital según sea el caso y dividirlo por el número de distritos asignados. Esto nos da el número de población ideal para dividir los distritos del departamento o el Distrito Capital y así construir los límites de los DUN.

Por diversas razones no en todos los casos la división de la población del distrito podrá ser exacta y como se buscará en lo posible respetar divisiones políticas y administrativas existentes (municipios, corregimientos, localidades, comunas, unidades de planeamiento zonal en el caso de Bogotá, barrios), se incluye un marco de flexibilidad de cinco por ciento hacia arriba o hacia abajo respecto al número de población ideal de cada DUN.

Circunscripción Proporcional de la Cámara de Representantes

En el tramo proporcional los votos que no elijan efectivamente a un Representante en el DUN se totalizarían en cada una de las **circunscripciones regionales** y utilizando cifra repartidora se asignarían las curules correspondientes a cada región, tomando las listas de cada partido.

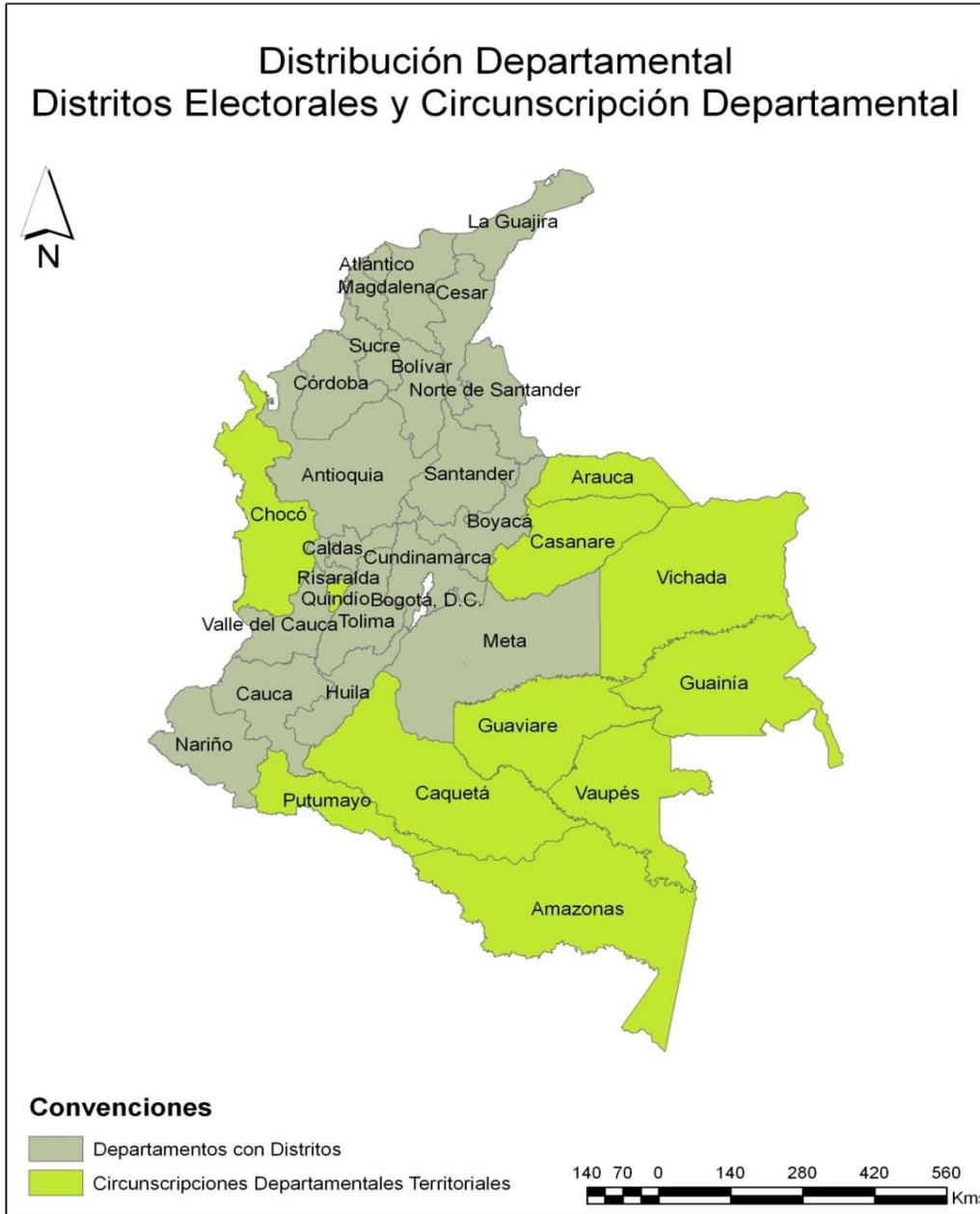
Estas listas siempre serán cerradas y ordenadas, se conformarán con anterioridad y como el voto no es directo, no tendrán opción de voto preferente o cambio.

Circunscripción Territorial Cámara de Representantes

Los departamentos que no tengan un censo poblacional suficiente para ser divididos en mínimo dos Distritos Uninominales se considerarán circunscripciones territoriales departamentales (CTD) y tendrán dos representantes a la Cámara.

Para la circunscripción territorial departamental se aplicará el sistema de cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

Cuando una CTD tenga la población suficiente para ser dividida en dos o más distritos uninominales hará tránsito a dicho régimen.



Mapa 1. Distribución de los departamentos según los diferentes tramos para asignación de curules en la Cámara de Representantes.

¿Cómo operaría el sistema electoral mixto en Senado de la República?

El Senado tendría una composición de 40% proporcionales a nivel nacional y 60% por DUN, excluyendo las circunscripciones especiales que se respetarían. La población por DUN sería la población total nacional proyectada, dividida por 60.

Igual que en el caso de la Cámara de Representantes, se elegiría un senador de forma mayoritaria en cada uno de los DUN. En el tramo proporcional los votos que no elijan efectivamente a un senador en el DUN se llevarían a una **circunscripción nacional** y utilizando cifra repartidora se elegirían los 40 senadores restantes de listas cerradas y ordenadas por cada partido. Esta propuesta recoge en buena medida la aspiración a una representación más territorial y concentra en estos el accionar de los candidatos y las demás ventajas que traería el sistema mixto sin caer en la noción de nombrar senadores por cada departamento.

Un senador por departamento a diferencia de lo propuesto, distorsionaría enormemente la representatividad poblacional, especialmente de los departamentos más grandes, alternativa que dejaría muy poco juego para que, si se dejará un 40% por representación nacional, se pudieran compensar estas diferencias.^{xvi}

Creación de los Distritos Uninominales (DUN) Senado

¿Cómo se delimitarían las fronteras de los Distritos Uninominales?

Se agruparían entidades territoriales en cada departamento cuya población sumada se aproximara a 810.000 habitantes por distrito uninominal para Senado de la República, población estimada en el proyecto de ley tomando el Censo del DANE 2005 proyectado al 2014.

A diferencia de los distritos de la Cámara de Representante, los DUN en Senado podrán estar compuestos por municipios de varios departamentos siempre y cuando se mantenga una afinidad regional.

$$\text{DUN} = \frac{(\text{Población Nacional Censo}^* - \text{población de las circunscripciones electorales departamentales})}{\text{Cantidad de DUN}}$$

En este caso respecto al número de población ideal por cada DUN se permitirá un marco de flexibilidad de diez por ciento hacia arriba o hacia abajo.

Umbral en el Senado y la Cámara de Representantes

La propuesta no modifica los umbrales contenidos actualmente en la Constitución Política. En el caso del Senado sigue aplicando la regla del tres por ciento (3%) sobre el total de los votos sufragados para poder adquirir curules en el Congreso.

Frente a la Cámara de Representantes seguiría aplicando la regla del cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral, pero no sobre los votos obtenidos en los departamentos por cada partido

o movimiento político, como funciona hasta el momento, sino, sobre los votos obtenidos en las regiones que tengan derecho a curules del tramo proporcional.

VI. Puntos de debate

El diseño de un sistema electoral mixto, uno de cuyas alternativas se ha presentado, propone una serie de puntos adicionales que deben ser resueltos y debatidos. Entre ellos están:

Nuevos partidos o movimientos de ciudadanos y la creación de partidos sin impacto nacional

Si bien el sistema mixto permite la vinculación de lo local con lo nacional, un riesgo es que en los DUN se conformen partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo eligiendo un solo congresista en un DUN, sin cumplir la función integrativa de un partido nacional. La combinación de mantener un sistema abierto a nuevas fuerzas políticas y evitar la falta de una orientación nacional se podría subsanar con los movimientos de ciudadanos que puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente con la condición de tener un umbral de número de elegidos, determinado por los que ya se encuentran establecidos en la legislación actual para cada cuerpo legislativo. Sin embargo, la propuesta ha mantenido los umbrales vigentes por número de votos depositados a nombre de un partido o movimiento de ciudadanos tanto para Cámara como para Senado.

Vacancias, suplencias y modificación de resultados

La introducción de las circunscripciones uninominales y proporcionales requieren una revisión del impacto que puedan tener en la recomposición de las dos Cámaras. En el proyecto de Acto Legislativo presentado se ha preservado la naturaleza de estas normas como venían en la Constitución, buscando mantener en los casos benignos el reemplazo de los congresistas por miembros del mismo partido, inscritos en la lista proporcional. Cuando se remueve un congresista por pérdida de la investidura se eliminan los votos del partido inclusive recomponiendo el tramo proporcional al recalcularse la cifra repartidora y con ello, los elegidos en esta. Estas se ilustran en el cuadro siguiente:

Causales de reemplazo o pérdida de curul incluyendo, cambios del proyecto de Acto Legislativo	Senado y Cámara por DEU	Senado y Cámara del sistema proporcional
Reemplazo en caso de muerte. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido

		correspondiente
Reemplazo en caso de incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo. Art.134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista proporcional del partido correspondiente
Reemplazo en caso de declaración de nulidad de la elección. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación. Art.134	Reemplazo por el siguiente de la lista de la circunscripción proporcional correspondiente al partido.	Siguiente no elegido en lista de partido.
Reemplazo en caso de sanción disciplinaria consistente en destitución. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo proporcional.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Reemplazo en caso de pérdida de investidura. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.

	proporcional.	
Reemplazo en caso de condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Art. 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado y se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras.	Siguiente por cifra repartidora de todas las listas.
Se pierde la curul cuando se decida a presentarse por un partido distinto. Art. 134	Reemplazo por lista de la circunscripción proporcional correspondiente.	Siguiente no elegido en lista de partido
No podrá existir reemplazo de un miembro de corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionado con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. Art 134	Se congela la curul. Los quórum se reconfigurarían sobre un número menor.	Se retira pero no se reemplaza, el quórum se conforma sobre un número menor.
La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Art 134	La curul la asume el segundo en mayoría de votación dentro del Distrito Uninominal correspondiente. Se restarían los votos del reemplazado, se reconfiguraría la cifra repartidora que define las curules de las circunscripciones proporcionales de ambas cámaras, y se definiría de nuevo quienes entran al tramo	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.

	proporcional.	
No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. Art 134	No habrá falta temporal.	No habrá falta temporal.
La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Art 134	En el caso de los Distritos Electorales el partido que le sigue en votos en la elección asume la curul. Cambia cifra repartidora y varía la conformación de las circunscripciones proporcionales.	El partido pierde la curul. Entonces el siguiente no elegido por cifra repartidora de todas las listas, excepto la del partido que pierde.
Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos. Art 134	No hay reemplazo	No hay reemplazo
Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente correspondan, según se trate de listas cerradas o con voto preferente. Art 261	Si es por fuerza mayor no relacionada con vinculación a procesos, el reemplazo se toma de las listas proporcionales nacionales o regionales presentadas por los partidos o movimientos políticos en las elecciones.	El que sigue en la lista proporcional nacional o regional presentada por el partido o movimiento político.

Cuadro N°1. El efecto de diferentes formas de retiro de las cámaras legislativas con la introducción del sistema mixto.

La modificación de los DUN y la conformación de la Comisión de Límites

Como es conocido el diseño o el rediseño de los distritos electorales es un proceso que puede estar sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering* como se conoce el diseño de distritos estrafalarios territorialmente, diseñado para lograr la mayoría de un partido específico.

Aunque este tema tiene actualmente una base más técnica, requiere de la autonomía de las instituciones electorales para el diseño los DUN con el fin de mantener una correspondencia lógica con los territorios. Una manera para que esto se pueda lograr es que, independiente cual sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones garanticen un periodo electoral antes de ser aplicadas, y que estas revisiones no se lleven a cabo frecuentemente. Para ilustrar esto, si se hace un diseño inicial de DUN para el 2014, para aplicar en el 2018, sólo se volvería a rediseñar ocho años después. Es decir, en el 2022 para aplicar en las elecciones del 2026.

Esta propuesta sale de contrastar la forma en que se delimitan los distritos en Estados Unidos y el Reino Unido y observar que el ejemplo del último permite un grado de independencia en la delimitación recomendable en el caso colombiano^{xvii}.

Sin embargo es importante hacer la precisión que todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional. Es conocido como el mismo Congreso ha dejado de aprobar los censos precisamente por las implicaciones electorales que tienen. Resulta dramático que por un largo tiempo el país operara en estos sentidos con el censo de 1985. Se requiere autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de actores como universidades de reconocida probidad técnica, el Instituto Agustín Codazzi y el Dane. La aprobación de la técnica misma del censo debería ser también certificada con anterioridad a su ejecución por entidades técnicas internacionales para que no se presenten objeciones a la aceptación de sus resultados.

La necesidad de fortalecer mecanismos de participación colectivos y deliberativos

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos puedan organizarse y formular propuestas colectivas. De esta manera el representante podrá saber cómo ayudar a impulsar proyectos en la medida que sean viables y sobre todo tendrá más claro el escenario para rendir cuentas a sus electores. La efectividad de este mecanismo de validación requerirá la revisión de las reglas que los regulan. Ahora bien, existen una serie de mecanismos propios de la democracia directa, basados principalmente en la votación de los ciudadanos sobre un tema sin que ellos tengan que reunirse y debatir entre ellos, y que terminan enfatizando una acción puramente individual, como es el voto.

Los mecanismos deliberativos tales como la planeación participativa y los presupuestos participativos requieren de interacción entre los habitantes de un territorio y en ese sentido tejen el capital social en él. Los consejos territoriales de planeación locales y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo locales permiten que personas que trabajan aisladas en ámbitos de influencia más estrechos puedan conocerse y sumar esfuerzos para coordinar colectivamente la defensa de sus intereses, e integrarlos a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda sostenerse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vigencias legislativas, y así romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable eventualmente crear mecanismos de participación, por lo menos a nivel de los DUN de la Cámara, para que se den procesos participativos colectivos en ellos.

La necesidad de adecuar los sistemas de información territorial y su oportunidad para fortalecer la transparencia ante la ciudadanía

Una dificultad a la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, sus costos y beneficiarios, para poder hacer el correspondiente control social. Aunque se ha hecho importantes progresos, se requiere adecuar los sistemas de presentación de cuentas, de tal manera que un territorio pueda estar actualizando constantemente con la suma de los recursos que se reciben de la nación, el departamento y los municipios. Por ello se hará necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo uno de los resultados de la conformación de los DUN es precisamente la estructuración de audiencias que consuman esta información en un territorio a su alcance y a su servicio, pues la pura oferta de información, colgada en la red, termina no teniendo quien la consuma con constancia en el tiempo.

La financiación de las campañas

Los cambios propuestos en la forma de elección de los miembros del poder legislativo obligan a la revisión tanto de la Constitución, como de la Ley sobre posibles alteraciones a los métodos de financiación.

Sin desconocer la autonomía de los partidos en sus mecanismos de decisión, es importante prever como será la financiación en caso de que los partidos y movimientos políticos deseen realizar consultas previas, sean abiertas o cerradas, para escoger tanto a los candidatos que postularán en los Distritos Uninominales, como el orden y la conformación de las listas proporcionales. Se entendería en principio que existen al menos cuatro caminos para definir el candidato a un Distrito Uninominal y la conformación de las listas proporcionales: (1) las directivas del partido conforman las listas de acuerdo con la autonomía que los estatutos internos permitan; (2) un grupo de delegados escoge y define los candidatos; (3) los aspirantes se presentan a consultas previas donde solo votan los miembros “carnetizados” del partido y (4) finalmente una consulta abierta donde la ciudadanía es invitada a participar. Es evidente que los costos y la complejidad del proceso cambian dependiendo del método.

En cuanto al financiamiento de las campañas de los postulados a los Distritos Electorales Uninominales y de las listas proporcionales es importante definir que en ese sentido, tanto los

derechos y deberes del Estado, del Partido o movimiento político, y del candidato, lo que implica definir los topes de la financiación, su naturaleza, los medios y los beneficiarios de la reposición para armonizar esto con la legislación existente. También se debe evaluar la eficiencia de los mecanismos actuales en la prevención y sanción de conductas ilegales que eviten un aprovechamiento negativo del método de representación considerado por este proyecto.

Frente a esto, se propone al Congreso aclarar en el artículo 109 de la Constitución Política que señale *para el caso de las campañas de circunscripción proporcional, los aportes y recursos económicos son centralizados y distribuidos por los partidos políticos. Frente a los Distritos Uninominales, los candidatos pueden recibir recursos centralizados tanto por los partidos y movimientos políticos, como los que puedan conseguir en calidad de donaciones.*

Al incluir un párrafo en este sentido dentro del artículo 109, se evita afectar la autonomía de los partidos y movimientos políticos, al tiempo que se crea un mecanismo para dirimir tanto por la ley como por las resoluciones presentadas por la organización electoral, los mecanismos de adelanto, reposición, topes y control para este tipo de elecciones. Este mismo artículo deberá ser definido en la ley que desarrolle lo dispuesto por el Acto Legislativo una vez aprobado.

Lo anterior no va en ningún caso en contravía de evaluar los posibles cambios al actual régimen de financiación de campañas ante los problemas que han hecho evidentes diferentes sectores, los cuales han expresado la necesidad de modificar la regulación actual.

VII. Consideraciones finales

Con el fin de hacer más pedagógica y accesible la propuesta, se crearon diversos espacios para que los ciudadanos puedan participar en el proceso de elaboración de la misma. Para tal fin se creó el sitio en internet www.sistemaelectoralmixto.com donde se puede observar tanto las simulaciones antes mencionadas, los mapas políticos y diferentes elementos didácticos para enriquecer la comprensión y el debate del proyecto. Además, se llevó a cabo en la ciudad de Bogotá, el día 26 de abril de 2012, el Seminario Internacional Sistema Electoral y Rendición de Cuentas, con la participación del Presidente de la República Juan Manuel Santos, diferentes académicos internacionales y nacionales, organizaciones civiles y cientos de ciudadanos que se mostraron interesados en la propuesta.

El Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, durante su intervención en este Seminario señaló la necesidad de “espacios reales y efectivos que les permitan a los ciudadanos hacer seguimiento de las políticas de los gobernantes, además de tener la posibilidad de manifestarles sus preocupaciones e intereses; de sentirse, además, partícipes”. El presidente Santos manifestó su posición frente a la rendición de cuentas y afirmó que se trata de “uno de los mayores retos que tenemos por delante”. Si bien las reformas de los últimos años han contribuido al fortalecimiento de los partidos y del sistema electoral hay que hacer mucho más “cada avance plantea nuevos desafíos. Hoy precisamente el primer desafío es ampliar los mecanismos de diálogo de electores y elegidos”.

El Presidente Santos concluyó destacando la voluntad existente para llenar las expectativas no sólo de quienes votan sino también de quienes no ejercen su derecho al sufragio por puro

escepticismo, o aquellos que no creen por apatía, que es la que tenemos que cada vez tratar de vencer más. “Tenemos que trabajar más para que los colombianos sigan creyendo, y crean cada vez más en el poder de su voto y para que cada vez más sean creyentes y no incrédulos”.

Finalmente, no sobra reconocer la acogida que en los medios nacionales ha tenido la propuesta y la necesidad de hacer un cambio estructural en el sistema electoral colombiano. Es así como se ha registrado en los últimos días en importantes periódicos como El Tiempo, El Espectador, El Colombiano, Vanguardia, El Mundo y *Ámbito Jurídico*^{xviii}.

ⁱ El video puede ser consultado en la siguiente link: http://www.youtube.com/watch?v=dT_OcG1JSiM

ⁱⁱ La página web puede ser consultada en el siguiente link: <http://sistemaelectoralmixto.com/>

ⁱⁱⁱ Generar racionalidad colectiva es de especial importancia en Colombia. En la comparación internacional realizada por medio de la Encuesta Mundial de Valores aparece como uno de los países más bajos en valores racionales legales, la cual adicionalmente cayó entre 1997, 2005 y 2011.

^{iv} En tres mediciones del Capital Social realizadas en Colombia (1997, 2005, 2011), la primera realizada por Planeación Nacional y las dos siguientes por la Fundación Restrepo Barco evidencian que, de todas las instituciones medidas, el Congreso y los partidos han contado desde 1997 con los niveles más bajos de Confianza de la ciudadanía.

Confianza en los partidos y en el congreso

	1997				2005				2011			
<i>Confianza Institucional</i>	<i>Nada</i>	<i>Poco</i>	<i>Algo</i>	<i>Mucho</i>	<i>Nada</i>	<i>Poco</i>	<i>Algo</i>	<i>Mucho</i>	<i>Nada</i>	<i>Poco</i>	<i>Algo</i>	<i>Mucho</i>
Partidos políticos	41%	34%	18%	4%	42%	37%	16%	3%	46%	37%	14%	2%
Congreso	32%	36%	23%	6%	33%	38%	21%	3%	40%	39%	16%	2%

	Promedios			% cambio		
<i>Confianza Institucional</i>	1997	2005	2011	05-97	11-05	11-97
Partidos políticos	4,27	4,17	4,05	-2%	-3%	-5%
Congreso	4,58	4,31	4,11	-6%	-5%	-10%

Tabla I. Confianza en los Partidos y el Congreso.

^v El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen quien los represente en cada uno de los espacios electorales disponibles. Para cada uno de los cuerpos legislativos, desde Senado hasta las Juntas Administradores Locales (Jal), se pregunta cuando esta existe: *¿votó?, ¿sabe quién hubiera sido su representante?, ¿sabe si este salió elegido? y cuál de todos considera l que es el que mejor lo representa?*

^{vi} La variable Rendición de Cuentas (Accountability) se constituye con los siguientes 4 elementos: La razón principal para votar es el Programa de Gobierno, capacidad percibida de que el candidato cumpla lo que promete, se vigila el cumplimiento de las decisiones o de los acuerdos públicos y, finalmente, conocimiento y uso de la revocatoria del mandato como mecanismo de control social.

^{vii} El departamento en lo político es la elección ejecutiva donde menor es la votación; además en el 2011 registra una caída en el promedio de 4% frente al 2005, donde se había presentado una aumento de 44% entre 1997y 2005. En lo legislativo la votación para Asamblea Departamental y para Cámara de Representantes fue la más baja en el 2005 y 2011; esta última se realiza sobre la circunscripción electoral departamental. Si bien estos elementos pudieran considerarse ambiguos, es en el cálculo de los eslabonamientos legislativo y ejecutivo donde el vacío es más evidente. El eslabonamiento ejecutivo en el

departamento es de lejos el menor. En el eslabonamiento legislativo (ver tabla 1 en el texto) la Asamblea Departamental en el 2011 es el menor promedio seguido del eslabonamiento para Cámara de Representantes. Si bien para la Asamblea se vota de manera similar que para el Senado y la Cámara (la votación para las JAL's está subestimada por no realizarse sino en una minoría de municipios), el problema es lo distantes que, una vez elegidos, los electores consideran a los legisladores de los dos cuerpos de esta circunscripción como representantes cercanos. Para estos dos cuerpos los representantes fueron los menos escogidos como más cercanos y de ahí su pobre eslabonamiento. Son los cuerpos legislativos que funcionan más sueltos de sus electores con muy baja Accountability

viii Estas relaciones se transforman bajo el impacto del desarrollo económico, según lo describe Scott (1970). El desarrollo económico al crear una movilidad social, permite escapar a los ciudadanos de la necesidad de patrones o maquinarias políticas para llevarnos a la que sería la encrucijada actual. Las Etapas que Scott establece coexisten en un momento histórico en la medida que se presenta un mayor atraso hacia la periferia. En la primera de estas etapas los vínculos políticos se determinan por modelos tradicionales de deferencia hacia las autoridades establecidas. Las inducciones particularistas materiales juegan un papel menor excepto entre un número limitado de poseedores locales de poder. En la segunda etapa los patrones de deferencia se debilitan considerablemente en un periodo de rápido cambio socioeconómico. Las relaciones de deferencia se pueden sostener sólo con base en una mayor reciprocidad. La competencia entre líderes por conseguir apoyo, unida a estrechas lealtades parroquiales, estimula el uso generalizado de inducciones concretas y a corto plazo para asegurar la cooperación. A un mayor número de presiones electorales competitivas, más amplia será la distribución de inducciones. La influencia se concentra sobre todo en la implementación de leyes y de programas más que en su legislación. En la tercera etapa, que obviamente se ha de expresar en las áreas más urbanas y modernas de la sociedad, se encuentra que han surgido nuevas lealtades a través del crecimiento económico que recalcan cada vez más vínculos horizontales -funcionales- alrededor de clases u ocupaciones. La naturaleza de las inducciones para el apoyo político parece enfatizar preocupaciones sobre las políticas a aplicar o alrededor de ideologías. Las influencias en la etapa legislativa, más apropiadas a la naturaleza de las nuevas lealtades políticas, se tornan preponderantes. Sin embargo, esta última etapa pareciera no ser del todo clara, pues precisamente plantea una política de partidos políticos basados en clases, la cual, no es la única respuesta a la pregunta de: En lugar de Clientelismo ¿Qué?

ix La alternativa al clientelismo como forma de articulación de la ciudadanía y sociedad civil con el Estado y la política depende de que otras instituciones que vinculan centro periferia se fortalezcan. Como puede verse en la tabla 2 (Hurtado, García y Copete, 2012) tanto la confianza como la membresía en estas organizaciones ha venido cayendo. El caso de los partidos presentan la mayor pérdida de membresía, pues el 1997 agrupaban 15% de miembros activos y no activos, en el 2005 este porcentaje se redujo a la mitad con un 7% y en el 2011 cayó a un 5%, con pérdidas muy fuertes en miembros activos pero aún más fuertes en miembros no activos. En cuanto a la confianza, los partidos políticos en el 2011 presentaron el menor nivel entre las organizaciones que hacen mediación, con un 46% de ciudadanos que no confían y un 37% que confían poco en los partidos.

Org hacen mediación	Año	Membresía				Confianza					Org. que hacen mediación
		No activos	Activos	Total membresía	Promedio	Nada	Poco	Algo	Mucho	Promedio	Promedio
Iglesia	1997	27%	39%	66%	5,32	6%	13%	27%	54%	7,95	13,28
	2005	24%	24%	48%	3,67	6%	14%	26%	54%	7,95	11,62
	2011	29%	33%	62%	4,72	6%	14%	28%	52%	7,91	12,63
Gremios	1997	3%	3%	7%	0,51	24%	34%	28%	7%	4,82	5,33
	2005	2%	3%	5%	0,38	32%	33%	23%	5%	4,31	4,69
	2011	2%	1%	3%	0,23	32%	38%	22%	3%	4,32	4,55
Sindicatos	1997	3%	3%	6%	0,47	28%	33%	27%	9%	4,88	5,35
	2005	2%	1%	3%	0,23	36%	32%	21%	5%	4,31	4,54
	2011	2%	1%	3%	0,21	37%	33%	19%	5%	4,22	4,43
Partidos	1997	8%	7%	15%	1,07	41%	34%	18%	4%	4,27	5,34
	2005	3%	3%	7%	0,50	42%	37%	16%	3%	4,17	4,67
	2011	3%	2%	5%	0,39	46%	37%	14%	2%	4,05	4,44

Tabla II. Membresía y confianza de organizaciones que hacen la mediación 1997-2005 -2011.

^x De los resultados de las mediciones del Capital Social emerge una teoría de transformación hacia la sociedad cívica moderna (SCM) (Putman, 1993), caracterizada por individualismo positivo y capital social, con altas y sostenidas tasas de crecimiento económico. Esta teoría es el trasfondo de este proyecto e implica que la ciudadanía sufra 1) un **proceso de sinceramiento** con las realidades con las cuales operan sus ciudades, es decir la caída de Fenoval, la pérdida de fe en fuentes de información y con ello la caída de la careta del mito del ciudadano responsable de lo público, para poder asumir así el cambio de las ciudades. La caída de Fenoval puede o no ser aprovechada por una administración para moverse en la dirección de la SCM. Si este movimiento se da, 2) es necesario **construir ámbitos intermedios entre la gran ciudad y los barrios** por medio de aglomeración de estos en Comunas y/o Localidades. Estos ámbitos deben construirse social y políticamente para poder delegarles una creciente cantidad de responsabilidades y eventualmente se deben constituir en los **Bloques Básicos de la Democracia**. Un paso fundamental en esta construcción es 3) el **generar formalmente procesos participativos locales** que van desde la planeación participativa plurianual y en una segunda etapa, procesos de presupuesto participativo. Estos elementos incluyen porcentajes significativos de asignación del gasto de libre disposición. Alrededor de los anteriores procesos entonces es posible 4) **movilizar la sociedad civil organizada**, la cual mantendrá su vigencia y con ello su impacto en acrecentar el Ksocial si y solo si 5) el Estado (nacional, departamental, municipal) hace una **oferta articulada de participación** que estimule la participación cívica. Los procesos de planeación y presupuestación participativa deben ser ejercicios de asignación con recursos limitados, **ejercicios de suma cero**, para no convertirse en ejercicios de alimentar el clientelismo, en asignaciones personales, y efectivamente 6) construir **la racionalidad colectiva** de estos ámbitos, es decir reconocer como diferentes objetivos tienen diferentes prioridades definidas en ejercicios colectivos que lleven al compromiso interno con las decisiones. Por otro lado, en un orden que es especialmente difícil en Iberoamérica, por su tradición de sistemas de representación sin permitir identificar los representantes, y para aumentar el Eslabonamiento Legislativo y la *Acontabilidad* 7) éstas unidades deben eventualmente constituirse en **distritos electorales unipersonales** que les permita a los electores hacerles seguimientos a estos. Como esta alternativa es difícil de ser aceptada por la rama legislativa, entonces se pueden ir construyendo y haciendo públicos mapas políticos que acoplen qué tan importante es una localidad, por ejemplo, para un concejal municipal y, por otro lado, qué tan importante es un concejal para la localidad, todo esto con base en la votación efectiva que se da.

^{xi} Como Mayorga lo demuestra para el caso Boliviano el proceso de cambio a un sistema mixto estuvo estrechamente ligado con el proceso de descentralización como medio de imbuir a los partidos de la Acontabilidad local (Shugart y Watemberg, 2003,581).

^{xii} Si bien las posibles combinaciones de estos dos tramos tiene una gran variedad, las más importantes decisiones son (Shugart y Watemberg, 2002, 2): Como se vinculan los dos caminos (el de DUN y la lista cerrada proporcional) en términos de votos y curules. Esto se presenta en dos dimensiones: Intrapartidos (las estructuras al interior de cada partido) e Interpartidos (la relación entre los diferentes partidos). Intrapartido se refiere a que tanto los representantes cultivan un voto personal o un voto del partido, que los sistemas mixtos logran balancear.

^{xiii} “Los sistemas mixtos generan un sistema de partidos de dos bloques, sin necesidad de reducir los partidos menores a la insignificancia. Adicionalmente tienen mayor probabilidad que otros grupos de sistemas electorales de simultáneamente generar Acontabilidad local y partidos con orientación nacional. Puede muy bien ser la reforma electoral del siglo XXI.” Shugart y Watemberg (2003).

^{xiv} La Cámara de Representantes cuenta hoy en día con 161 miembros elegidos por circunscripciones territoriales más cuatro por circunscripciones especiales y una por los colombianos en el exterior para un total de 166. Según lo dispuesto por el artículo 176 tal y como lo modificó el Acto Legislativo 3 de 2005 el número de Representantes a la Cámara aumentaría en 6 para el 2014 de acuerdo con las proyecciones del censo del DANE de 2005, completando un total de 172 representantes. De manera adicional se propone el aumento de 10 curules para equilibrar aquellos departamentos subrepresentados, proponiendo una relación aproximada de 30% para circunscripciones proporcionales regionales y 70% para Distritos

Uninominales. La nueva redacción fija en 182 el total de curules en la cámara sin posibilidad de aumento. De este número 109 se elegirían en Distritos Uninominales; 44 por circunscripción proporcional regional, 24 por circunscripciones territoriales departamentales, es decir aquellos departamentos que por su censo poblacional no alcanzan a completar la cantidad necesaria para tener dos Distritos Uninominales; finalmente tendríamos las cuatro curules especiales más la de colombianos en el exterior. El número aproximado de ciudadanos que conformaría cada Distrito Uninominal es de 410 mil.

^{xv} Los resultados completos de este ejercicio y sus conclusiones se encuentran disponibles en: http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=47%3Aejercicio-simulacion-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com_content&Itemid=53

Una versión resumida se encuentra del ejercicio de simulación se puede consultar en: http://sistemaelectoralmixto.com/index.php?view=article&catid=35%3Adocumentos&id=54%3Aresumen-de-resultados-del-ejercicio-de-simulacion-de-elecciones-sistema-electoral-mixto&format=pdf&option=com_content&Itemid=53

^{xvi} Treinta y dos departamentos dejarían 68 curules. Si fueran un 40% proporcional del total quedarían 28 para compensar, por ejemplo, las diferencias poblacionales en las ciudades y departamentos grandes y se crearían grandes distorsiones de representación.

^{xvii} La tarea de distritación en el Reino Unido es emprendida por cuatro Comisiones de Límites independientes, una para Inglaterra, otra para Escocia, otra para Gales y otra para Irlanda del Norte, las que sólo han sido cambiadas dos veces desde 1944. Las comisiones son compuestas de cuatro miembros nombrados por las más importantes Secretarías de Estados. El presidente es el portavoz de la Cámara de los Comunes quien ni asiste ni participa, las reuniones son conducidas por el diputado un juez mayor en cada caso.

Cada Comisión tiene asesores representando a los departamentos los cuales suministran una información vital (para Inglaterra y Gales esos son el Registrador General y el Director General de Inspección de Armamento). Las comisiones efectúan recomendaciones al Parlamento, el que puede aceptarlas o rechazarlas, pero no modificarlas. (Un secretario de estado puede modificar las recomendaciones antes de transmitir las al Parlamento, pero esto nunca ha sucedido.)

^{xviii} Las diferentes noticias pueden ser consultadas en:
http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/eduardoposadacarbo/revolucion-del-sistema-electoral-eduardo-posada-carb-columnista-el-tiempo_12657523-4
http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12674658.html
http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/bienvenido-el-debate-editorial-el-tiempo_12688186-4
<http://www.elespectador.com/opinion/columna-402052-reforma-electoral>
http://www.elmundo.com/portal/noticias/politica/sistema_electoral_mixto.php
<http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/198880-percepcion-de-corrupcion-en-el-area-metropolitana-de-bucaramanga-es-una-d>
<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/senador-john-sudarsky-propone-al-gobierno-reformar-el-sistema-electoral-del-pais/20130205/nota/1836870.aspx>
http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-130313-06%28john_sudarsky_el_sistema_electoral_es%29/noti-130313-06%28john_sudarsky_el_sistema_electoral_es%29.asp

REFERENCIAS

- Crisp, B.F., Moreno, E. and M.S. Shugart: "The accountability deficit in Latin America". En Scott Mainwaring and Christopher Welna: **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003, 79-132.
- Farrell, D. M.: **Comparing Electoral Systems**, London: Prentice Hall, 1997.

- Hurtado, D., García D., Copete, A., **Tercera Medición de Capital Social - BARCAS 2011**. Fundación Restrepo Barco. Bogotá D.C. www.funrestrepobarco.org.co
- Inglehart, R. y C. Welzel. **Cultural Map of the World, 2007**, www.worldvaluessurvey.org
- Kornblith, M.: **Democracia Directa y Revocatoria de Mandato en Venezuela**, Conferencia Internacional sobre la Democracia Directa en Latinoamérica, Argentina, Universidad de San Martín, International IDEA, 2007.
- Mayorga, René Antonio "The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia". En Shugart, M. y M.P. . Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- Mayorga, René Antonio (Shugart y Wattenberg, 2002, 581)
- Putnam, Robert D. **Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy**, Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez Méndez. **Geography and economic development: A municipal Approach for Colombia**, Preliminary Draft. Bogotá, CEDE Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Julio de 1999, Presentado a la Research Network Project, Office of the Chief Economist, Inter-American Development Bank.
- Shugart, M. y M.P. . Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Shugart, M. y M.P. . Wattenberg: **Mixed-Member electoral systems. The best of both worlds?** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Sudarsky, John. **Capital Social y Ciudadanía desde la perspectiva de la Fe en Fuentes de Información no Validadas (Fenoval) según la medición de los cambios en Colombia, 1997-2005**, 2012.
- Sudarsky, John. **La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confíe) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoval)**. 2007.
- Sudarsky, John. **La construcción del ciudadano y la sociedad civil: Participación, racionalidad colectiva y representación en Bogotá (2001-2003) desde la perspectiva de la acumulación del Capital Social**. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Instituto Distrital de Cultura y Turismo 2003.
- Sudarsky, John (2001). **El Capital Social de Colombia**. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. http://dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/Capital_Social.htm, 2001.

Firmas Honorables Congressistas,
