

SISTEMA ELECTORAL MIXTO

H.S. JOHN SUDARSKY

Congreso de la República de Colombia

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 y por medio de las reformas a este se han 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 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 intento 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 a 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 paramilitares. Igualmente se introdujeron cambios para hacer más exigente el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos, que tuvo efectivamente la consecuencia de reducirlos en las elecciones del 14 de marzo del 2010 a nueve, cifra que podría ser afectada con la entrada en vigencia de un umbral del 3% para las elecciones del 2014.

Un elemento común de estas reformas es la perspectiva desde la gobernabilidad y el fortalecimiento de los partidos y mucho menos desde la perspectiva de los ciudadanos y sus organizaciones, la sociedad civil, y de cómo propiciar la racionalidad colectiva en ellos¹.

Indistintamente de quien salió elegido, las elecciones legislativas del 2010 sufrieron de incontables problemas. Dada la complejidad del tarjetón y de las múltiples elecciones que se realizaban el mismo día, la confusión del electorado fue mayor. A la gente se le dificultaba saber por quién efectivamente estaba votando, debía escoger de un tarjetón impersonal, donde se debía conocer el número de identificación de la persona, y a qué partido pertenecía, y además se debía escoger si se votaba por las circunscripciones especiales. El número de votos anulados, y el largo e incierto proceso de emisión de las credenciales, restaron considerablemente legitimidad a las elecciones, en un país donde las instituciones representativas cuentan ya con niveles muy

¹ 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 racionalidad legal secular, la cual adicionalmente cayó entre 1997, 2005 y 2011.

bajos de legitimidad². En ese sentido el proceso electoral requiere de una reingeniería completa que signifique una simplificación considerable, especialmente desde el punto de vista del elector.

Relación Principal-Agente y los Distritos uninominales³ (DUN)

El papel del elector, de los ciudadanos, ha brillado por su ausencia en su expresión en el Congreso y como los partidos incorporan la expresión colectiva de ellos. Frecuentemente se asume que la simple participación por medio del acto de votar es suficiente, así la constitución del 1991 haya introducido una amplia gama de mecanismos de participación para hacer efectiva la premisa constitucional de la soberanía del pueblo. La discusión de la representación efectiva entre elegidos y electores no se ha discutido. Así por ejemplo no se ha discutido cómo se estructura la rendición de cuentas de un representante a la Cámara ante sus electores. Esta relación entre el principal, léase el conjunto de electores de este y su agente, léase el representante, se encuentra ausente de la concepción misma de la representación, un elemento cultural prevaleciente en los países con herencia Iberoamericana.

Lo débil de esta relación por los resultados que se encontraron en la medición del capital social de Colombia (*Tercera Medición de Capital Social, Barcas, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2011*) particularmente en el Eslabonamiento Legislativo⁴ y Rendición de Cuentas⁵. El eslabonamiento de Senado no ha presentado cambios significativos desde 1997, mientras que el eslabonamiento de la Cámara de Representantes en el 2011 tuvo un aumento del 8% respecto al 2005, pero con una disminución de 0,08% frente a 1997. 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 dos periodos medidos, especialmente respecto a que los ciudadanos identifiquen al representante/diputado⁶.

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 estos, 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 estos el funcionamiento del estado, y junto con modificaciones que se

² La mayoría de los datos se han extraído de las tres mediciones del Capital Social de Colombia (Sudarsky, 1997, 2005, 2011), la primera realizada desde Planeación Nacional y la segunda y tercera desde la Fundación Restrepo Barco. En estas investigaciones aparecieron tres factores principales: Capital Social, Confíe o sea Confianza y Control Indirecto del Estado, y Fenoval (Fe en Fuentes de Información No Validada). Este último factor mide que tanto las personas tienen confianza en ciertas fuentes de información sin tener como validar socialmente su veracidad. Los resultados de la investigación muestran como el primer factor aumento un 106%, el segundo cayó un 99% y Fenoval aumento un 133%. Estos dos últimos resultados son altamente preocupantes. En cuanto al legislativo el Congreso contaba en 1997 con los niveles más altos de Confianza de la ciudadanía, con respecto al 2005 la desconfianza aumento en un 0,3% y 0,5% respecto al 2011.

³ DUN, Por sus siglas Distritos Uninominales.

⁴ El Eslabonamiento Legislativo refleja el grado por el cual los ciudadanos tienen que 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?, ¿si este salió elegido y cuál de todos considera es el que mejor lo representa?

⁵ La variable Rendición de Cuentas se constituye de los siguientes 4 elementos: La razón principal para votar es el Programa de Gobierno, capacidad percibida de que el candidato cumpla lo que promete en campaña, se vigila el cumplimiento de las decisiones o de los acuerdos públicos y finalmente y uso de la revocatoria del mandato como mecanismos de control social.

⁶ "El departamento es el ámbito de expresión de la sociedad civil, lo político y el Estado con menor densidad de Capital Social. Inclusive el departamento a nivel de gobierno es alto en Fenoval, es decir que la confianza en la información que se recibe sobre él es poco verificable. En lo político es la elección ejecutiva donde menor es la votación. En lo legislativo se escapa debajo del municipio y encima del Senado, pero la elección a Cámara de Representantes, donde la votación es la más baja, esta 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.

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 los fracasos de las diferentes gestiones y los pueda llamar a cuentas.

Frente a la concepción de principal agente 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, que es 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 mayor argumentos para apoyarlo o no. Este es tan solo uno de los mecanismos de llamar a cuentas al representante.

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

Es en el anterior sentido que los mecanismos de participación entran a jugar un papel, principalmente la Planeación Participativa, que en el caso colombiano se debería realizar por mandato constitucional cada cuatro años en todas las unidades territoriales y en algunas ciudades a nivel local, y los Presupuestos Participativos anuales incluidos los de las unidades submunicipales, que igualmente han sido adoptados en algunas ciudades⁷. Mirando en el tiempo se puede observar como estos se convierten inicialmente, inmediatamente después de una elección, en un mecanismo que en la confluencia entre los mecanismos de participación y la fortaleza de la sociedad civil permiten organizar la ciudadanía y definir colectivamente lo que ella quiere. Luego de este proceso estos se convierten en mecanismos **ex ante** para las siguientes elecciones, para ver como las propuestas de los candidatos corresponden a lo que la gente quiere: el candidato también sabe lo que su electorado preferencia. Con la aplicación repetida de estos procedimientos ellos se convierten en un mecanismo **ex post** para **entrar a llamar a cuentas** a los representantes. Por supuesto todos estos efectos se ven afectados por el tamaño del territorio dentro del cual 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 tal 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 DUN la cadena de responsabilidad entre electores y elegidos es considerablemente más clara que en sistemas presidencialistas.

⁷ Por ejemplo en Bogotá regulado con el Acuerdo 13 del 2000 y los presupuestos participativos locales en Medellín: 2004 - 2007

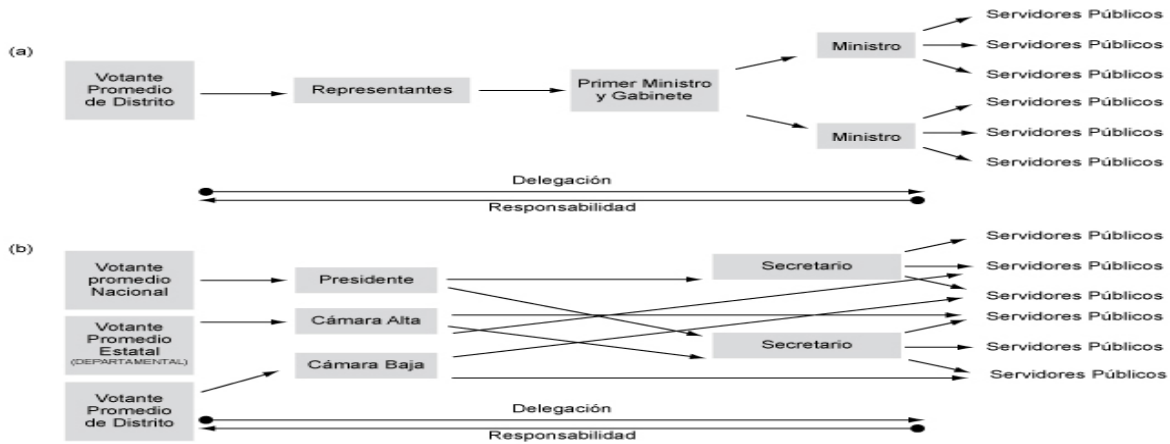


Figura 1: Delegación y Acontabilidad bajo Gobiernos Parlamentarios y Presidenciales: (a) cadena simple de delegación en los sistemas parlamentarios; (b) cadena múltiple de delegación de sistema presidencialista tipo Estados Unidos. (Strom et.al, 2003)

La cadena de delegación y rendición de cuentas claramente se extiende a los representantes del distrito electoral, de estos al primer ministro y 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, por ejemplo en un sistema como el de Estados Unidos. El votante del distrito electoral tiene simultáneamente fuera de los miembros de la cámara aja, los de la cámara alta (por cada estado en USA) y la votación nacional en cabeza del presidente elegido. Éste tiene sus ministros (no elegidos) y cada uno de los miembros de las distintas cámaras y el Presidente tiene influencia sobre los diferentes servidores públicos. Pero en un sistema presidencialista como el colombiano, sin distritos uninominales, el problema se agrava aún más puesto que la representación en la cámara baja no se hace a nombre de los votantes de un DUN sino de los votantes que el elegido tiene dispersos en su departamento.

Es en ese sentido que se puede hablar de una relación clientelista, pues la representación no es colectiva y pública, sino privada y personal, alimentada por la distribución privada de bienes públicos. Si bien en las relaciones más atávicas y tradicionales las relaciones patrón-cliente eran el sitio de intercambio de lealtad personal y distribución de favores y acceso, desde los años sesentas con el desarrollo y el crecimiento económico (Scott, 1970)⁸ estas se han venido diluyendo como unidad de solidaridad básica en la sociedad, sin que hayan sido reemplazadas por formas alternas de articular centro-periferia⁹.

⁸ 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. En la segunda etapa los patrones de deferencia se debilitan considerablemente en un periodo de rápido cambio socioeconómico. 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?

⁹ 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 siguiente tabla (Sudarsky, 2007, 155) tanto la confianza como la membresía en estas organizaciones ha venido cayendo. El caso de los partidos, presenta la mayor pérdida de membresía a menos de la mitad de lo que tenía en 1997 y manteniendo el 3% del 2005 para el 2011, para llegar de un 15% a 6,7%, con pérdidas muy fuertes en miembros activos pero aún más fuertes en pasivos. En cuanto a la confianza, presentan el menor nivel de estas organizaciones con un 48% de la población que no confía en nada en los partidos, con pérdida fuerte en aquellos que confiaban mucho o algo.

Las ventajas de un sistema basado en Distritos uninominales en Colombia

Las ventajas que en el caso concreto colombiano tendría el sistema de distritos uninominales son, entre otras, las siguientes:

Para el ciudadano: Saber quién es su representante individual y colectivamente y a quien llamar a cuentas, precisamente estructurando con claridad la relación principal-agente. Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente la planeación y los participativos, con ejercicios de suma cero, donde los ciudadanos, el colectivo territorial de todos los electores, tengan también ellos que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo y así generen la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre que llamar a cuentas a su representante¹⁰.

Se eliminaría así una fuente importante de disolución de la representación: el voto preferente en circunscripciones muy amplias. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido son una forma de reemplazar la libertad de los candidatos frente a listas cerradas y ordenadas.

Igualmente se simplificaría el tarjetón ya que este estaría compuesto para cada distrito uninominal de un candidato por cada uno de los partidos (o movimiento significativo de ciudadanos). El tarjetón para esta circunscripción permitiría la identificación con foto de cada candidato, junto con la identificación del partido que le da su aval.

Tabla No. 2: Membresía y confianza de organizaciones que hacen la mediación 1997-2005 -2011

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

¹⁰ De los resultados de las mediciones del Capital Social emerge una teoría de transformación hacia la sociedad cívica moderna (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. 2) es necesario **construir ámbitos intermedios entre la gran ciudad y los barrios** por medio de aglomeración de estos en Comunas y/o Localidades. 3) **Generar formalmente procesos participativos locales** que van desde la planeación participativa plurianual y en una segunda etapa, procesos de presupuesto participativo. 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. 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.

Para los partidos: Existirían simultáneamente ventajas intrapartidistas e interpartidistas. El hecho de que cada partido deba escoger un solo candidato para recibir su aval, forzaría a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de selección se hace de forma amplia, preferiblemente entre los miembros del partido, y de forma competitivamente democrática, estos procedimientos de selección le darían legitimidad a los partidos. Ellos además deberían escoger de manera cuidadosa a estos candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. Los partidos estarían contruidos con estos bloques básicos de la democracia, donde se pueda hacer seguimiento a los elegidos. Adicionalmente, el candidato deberá compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y los ciudadanos podrán responder electoralmente a que tales programas correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que bien se podría hacer que la forma de organización interna del partido fuera obligatoria y homogénea. Sin embargo en las propuestas que se presentan, se ha preferido que los mecanismos, seguramente facilitados por el estado, sean una parte importante de la oferta democrática de estos, contribuyendo a la competencia interpartidista.

Respecto **a los candidatos**, la principal ventaja es la reducción drástica de los costos de campaña. Cuando las campañas generalmente por voto preferente se hacen por un territorio tan grande, por ejemplo, Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que deben incurrir en gastos en todo el departamento. Aunque muy a menudo el caudal electoral de un elegido está concentrado en un territorio, termina haciendo proselitismo en todas las regiones, con un desgaste de esfuerzos. El hecho mismo de que pueda ser identificado le permite posicionarse a él como candidato y no como sucede hoy en día: tratar de posicionar un partido y su número. Esto resulta muy difícil y costoso de asociar con su gestión, sus calidades y se presta a que, aún si los electores efectivamente quieren votar por él, pueden no saber cómo hacerlo. Por otro lado, aún si ha hecho una extraordinaria labor en sus funciones como representante, no sabe a quién rendirle cuentas. Para aquellos representantes que hoy en día hacen un esfuerzo sistemático por rendir cuentas, el problema está en que no saben quién es su audiencia, el problema complejo de no saber qué quieren sus representados y cómo ser efectivo en su representación.

En cuanto **a la sociedad** los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población. Como se ilustra en la siguiente gráfica, existe evidencia importante de que los estratos bajos votan mucho menos que los estratos altos¹¹.

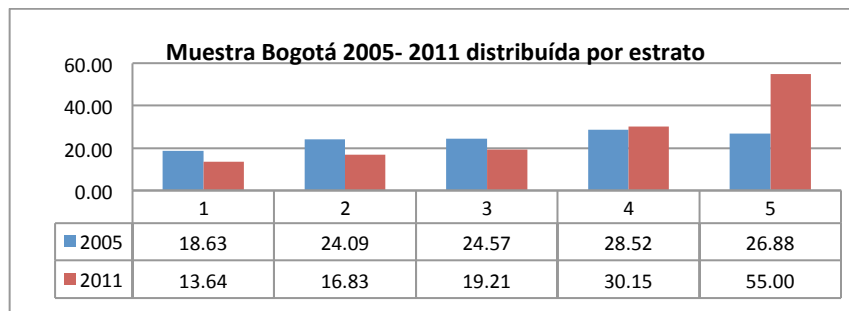


Tabla3: Votación por Estrato en Bogotá, Sudarsky, el Capital Social de Bogotá: 2005 - 2011.

Como se puede observar en la anterior gráfica, la diferencia entre los estratos en ejercitar la votación es dramática. Mientras los estratos altos votan de manera importante, los estratos dos y tres votan la mitad de las veces. El estrato uno vota la mitad de estos y el 25% de los estratos altos, además de la disminución de la votación en el 2011 en un 6% en los estratos 1, 2 y 3 con respecto al 2005. Este problema precisamente está relacionado con lo instrumental que los diferentes estratos ven que tiene sentido participar en las elecciones, condicionado por las circunscripciones electorales difusas y el bajo eslabonamiento legislativo que producen.

¹¹ El Capital Social de Bogotá, 2005 - 2011. La variable le asigna 10 a cada elección cuando ha votado y se suman.

A diferencia del sistema actual, con los DUN una localidad como la de 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, tienen poco incentivo para participar electoralmente. Adicionalmente, el sistema político correspondería más exactamente con la estructura laboral del país, permitiendo que las políticas que se emitan correspondan más adecuadamente a la composición de la población.

La conformación de los DUN tendría además una importante consecuencia en la descentralización¹². Parte importante de la lentitud de este proceso es la poca confianza que la delegación a los departamentos se tiene, precisamente porque no se siente que el sistema político vigente en ellos permite el control social ni la información que de ellos se tiene permite delegarles nuevas responsabilidades. Las crisis fiscales de muchos 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 confluencia 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 la misma decisión, generan desconfianza y falta de legitimidad al sistema.

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 y 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 que se puedan convertir en sistemas bipartidistas en el tiempo.

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 como 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

¹² 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).

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.

Cámara de Representantes

Cada departamento y el distrito capital se dividirán de acuerdo a su población de distritos electorales uninominales de aproximadamente 415.000 habitantes según las proyecciones del censo de 2005. Estos territorios se conformarán buscando preservar la integridad de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos y el Distrito Capital, y cuando se aplique la definición histórica y cultural de las provincias. 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 ley.

Por otro lado, existirá una lista proporcional ordenada y cerrada por partido o movimiento significativo de ciudadanos. Los miembros de estas listas se seleccionaran por medio de cifra repartidora según el número de votos totales depositados por el partido en los DUN que incluye este distrito, descontados aquellos que efectivamente hayan elegido representantes en estos. Este último tramo se conformará con el 30% de las curules a asignar, descontadas del total las correspondientes a los distritos especiales de indígenas, negritudes y residente en el exterior que se deben respetar.

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 proyectada dividida por 60, o sea aproximadamente 813.000 habitantes, aproximadamente igual a dos DUN para la Cámara. Igual que en esta circunscripción se elegiría un senador de forma mayoritaria en cada uno de ellos. 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 30 senadores restantes de listas cerradas y ordenadas por cada partido. Esta propuesta recoge en buena medida la aspiración a una representación más territorial por los distintos territorios 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. Esto 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 diferencias¹³

Ejercicio de Simulación

Este ejercicio de simulación tiene dos fines esenciales. En primer lugar, ilustrar de manera didáctica cómo operaría el Sistema Electoral Mixto que se encuentra en el Proyecto de Acto Legislativo, usando como ejemplo la votación obtenida de las elecciones de Congreso de la República del año 2010. En segundo lugar, para motivar la reflexión al interior de los partidos sobre las estrategias político-electorales que serían más efectivas para ellos. Así, cada candidato y cada partido puede preguntarse ¿Cuál es la forma por la cual me es más conveniente postularme? ¿Distrito uninominal o Circunscripción Proporcional?

¹³ 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.

El proyecto y los resultados tienen en cuenta las restricciones producidas por los costos (sería recomendable aumentar la cantidad de curules en el Congreso para llegar a una relación más cercana entre elegidos y electores) y por la desigual distribución población que hay en el país. (Gran parte de la población se encuentra ubicada en la región andina y muy poca en la Orinoquía y la Amazonía.)

Creación de los Distritos Uninominales (DUN)

¿Cómo se delimitaron las fronteras de los Distritos Uninominales?

Aplicando la regla contenida en el Proyecto de Acto legislativo, se determinó el tamaño poblacional de cada distrito.

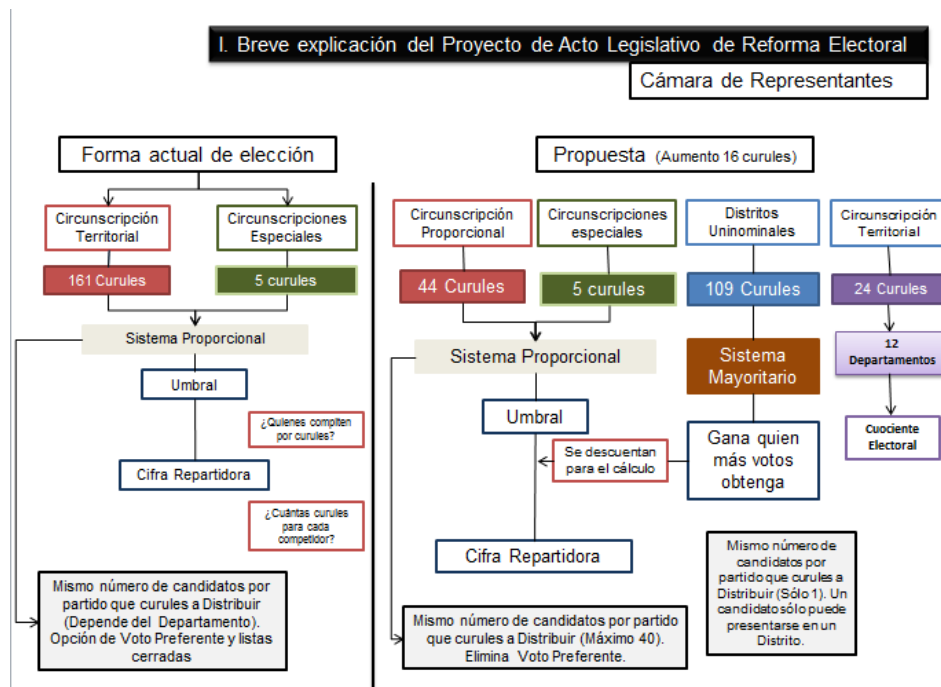
$$\text{DUN} = \frac{(\text{Población Nacional Censo}^* - \text{población de las circunscripciones electorales departamentales})}{\text{Cantidad de DUN}}$$

Se agruparon entidades territoriales en cada departamento cuya población sumada se aproximara a 410.705 habitantes por distrito Uninominal al para Cámara de Representantes y 810.000 habitantes por distrito uninominal para Senado de la República, población estimada en el proyecto de ley (Según Censo del DANE 2005)

Se agruparon entidades territoriales en cada departamento cuya población sumada se aproximara a la cantidad de habitantes por distrito electoral determinada por la regla y mantuvieran unidad territorial, geográfica, ambiental, e incluso histórica.

En lo posible se respetaron divisiones políticas y administrativas existentes (municipios, corregimientos, localidades, comunas, unidades de planeamiento zonal en el caso de Bogotá, barrios), también se tuvieron en cuenta las provincias y regiones de cada departamento, divisiones territoriales que se han establecido desde el siglo XIX.

Cámara de Representantes



Circunscripción Territorial

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.

La forma de elección en dichas circunscripciones será la misma que se utiliza actualmente. (30% cuociente electoral). Cuando una (CTD) tenga la población suficiente para ser dividida en dos o más distritos uninominales hará tránsito a dicho régimen.

Distritos Uninominales

Se utilizará una propuesta de distritos electorales para Cámara de Representantes. Estos distritos, excepto 20, cumplen con la regla de tamaño (población nacional según el censo DANE 2005, restando la población de las circunscripciones electorales departamentales, dividido por el número vigente de Distritos Uninominales. Este número resultante será el tamaño de la población de cada Distrito Uninomial.) más o menos 10%.

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

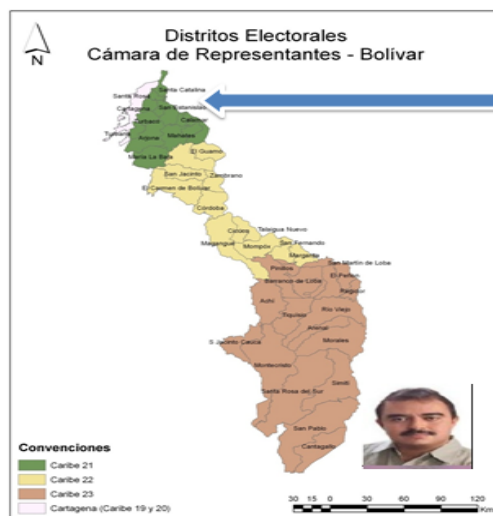
$$\text{DUN} = \frac{44.766.845^*}{109}$$

* Proyección de población en Colombia para 2014, tomada del Censo de 2005.

$$\text{DUN} = 410.705$$

Los distritos aquí propuestos no serán necesariamente los que se encontrarán vigentes una vez se apruebe la reforma. Para su delimitación se prevé la creación de una comisión, en lo posible independiente, que determine los límites entre distritos y así evitar el *Gerrymandering*.

Se tienen en cuenta todos los Candidatos a la Cámara de Representantes que se presentaron en las elecciones de marzo de 2010. Tomando los resultados de las mismas (Votación municipal y zonal por candidato). Se tomará como ganador del distrito uninominal a quien haya obtenido la mayor votación en el territorio que lo componen.



Distrito Caribe 21 Norte - Bolívar	
Total Población	354.698 (2014) / 336.953 (2010)
Potencial electoral del Distrito (2010)	235.855 (68%)
Abstención (2010)	127.908 (46%)
Total de votos depositados (2010)	107.947 (54%)
Votos Nulos (2010)	15.801 (14%)
Tarjetas No Marcadas (2010)	6.707 (6%)
Total de votos efectivos (2010)	35.715 (34%)

Mayor Votación	
William Ramón García	
Conservador	12.744 Votos (12%)
Segunda Mayor votación	
Elías Raad	
La U	7.344 Votos (7%)
Tercera Mayor votación	
Pedrito Tomás Pereira	
Conservador	6.736 Votos (6%)

Ejemplo:

Circunscripción Proporcional

Se parte por determinar la votación total del partido y determinar aquellos que superan el umbral vigente (Cuociente / 2 del total de votos válidos). Posteriormente se sustrae del total de votos de cada partido, aquellos obtenidos por quienes fueron asignados a un DUN. Con esas cifras se procede a aplicar la cifra repartidora, para determinar cuántas curules proporcionales le corresponden a cada partido.

La totalidad de Votos obtenidos por los candidatos asignados a un DUN serán sustraídos del total de votos obtenidos por el partido para calcular la cantidad de curules del tramo proporcional, siempre que no excedan la cantidad determinada en la cifra repartidora (Caso excepcional). Si el total de votos obtenidos por el candidato supera la cifra repartidora se sustraerá hasta la cifra repartidora vigente en 2010.

Luego de determinar la cantidad de curules que le corresponden a cada partido, se procede a asignar las curules a los candidatos de cada partido según su votación, sin tener en cuenta aquellos asignados a un DUN.

Ejemplo Región Caribe:

PARTIDO	Total de Votos Obtenidos por el Partido	Total de Votos Obtenidos por Candidatos Asignados a DUN	Total de Votos a tener en cuenta para Circunscripción Proporcional
PARTIDO DE LA U	649.191	272.505	376.686
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	443.475	264.012	179.463
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	430.665	159.731	270.934
PARTIDO CAMBIO RADICAL	269.487	91.149	178.338
PIN	222.545	89.575	132.970
PARTIDO ALAS	100.518	0	100.518
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	59.769	0	59.769

Cifra Repartidora Regional: 89.732

Al restar del total de votos de cada partido los obtenidos por los candidatos asignados a DUN, obtenemos los votos a tener en cuenta para poder hacer la asignación de la circunscripción proporcional.

PARTIDO	Votos	1	2	3	4
PARTIDO DE LA U	376.686	376.686	188.343	125.562	94.172
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	270.934	270.934	135.467	90.311	67.734
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	179.463	179.463	89.732	59.821	44.866
PARTIDO CAMBIO RADICAL	178.338	178.338	89.169	59.446	44.585
PIN	132.970	132.970	66.485	44.323	33.243
PARTIDO ALAS	100.518	100.518	50.259	33.506	25.130
POLO DEMOCRATICO ALTERNATIVO	59.769	59.769	29.885	19.923	14.942

Partido	Cantidad de Curules Proporcional
PARTIDO DE LA U	3
LIBERAL	2
CONSERVADOR	2
CAMBIO RADICAL	1
PIN	1
ALAS	1
TOTAL	10

Teniendo en cuenta que la cifra repartidora es 89.732, se procede a repartir los escaños Según cantidad de votos de cada partido.

Tras realizar el ejercicio de simulación para toda Colombia, se determinó que el Sistema Electoral Mixto propuesto, es más proporcional que el actualmente utilizado en el país (D'Hont).

Partido Político	Votación (2010)	Porcentaje de Votos Obtenido	Porcentaje de votos efectivos obtenidos (2010)	Curules Obtenidas (2010)	Porcentaje de Curules Obtenidas	Curules Sistema Mixto (Simulación)	Porcentaje de Curules Obtenidas (Simulación)	Desviación Proporción (2010)	Desviación proporción (SEM)
Partido de la U	2.243.972	18,1%	26%	48	29,6%	51	28%	-4	-2
Partido Conservador	1.976.026	15,9%	23%	36	22,2%	41	22,5%	1	1
Partido Liberal	1.584.980	12,8%	18%	36	22,2%	40	22%	-4	-4
PIN	680.518	5,5%	8%	11	6,8%	8	4,4%	1	4
Cambio Radical	630.828	5,1%	7%	16	9,9%	16	8,8%	-3	-2
Polo Democrático	511.074	4,1%	6%	5	3,1%	9	4,9%	3	1
MIRA	282.708	2,3%	3%	1	0,6%	2	1,1%	2	2
Partido Verde	274.674	2,2%	3%	3	1,9%	5	2,7%	1	0
ASI	180.840	1,5%	2%	1	0,6%	2	1,1%	1	1
Partido Alas	160.965	1,3%	2%	1	0,6%	1	0,5%	1	2
Unidad Liberal	79.507	0,6%	1%	2	1,2%	1	0,5%	0	1
Apertura Liberal	59.196	0,5%	1%	2	1,2%	3	1,6%	0	-1
Subtotal	8.665.288	69,9%	100%	162	100%	179	100%	21	20
Voto blanco	265.796	2,1%							
Voto Nulo	2.002.905	16,2%							
Tarjetas No Marcadas	708.550	5,7%							
Partidos que no superaron umbral	749.521	6%							
TOTAL	12.392.060	100%							

En la simulación para la Cámara, la proporcionalidad es mejor que en el sistema actual (D'Hont)

Ventajas de la Propuesta, frente a las ventajas y defectos de un sistema electoral exclusivamente constituido por Distritos uninominales

El primer y fundamental beneficio frente a un sistema exclusivamente mayoritario es la **disminución de votos perdidos**, aquellos que no eligen a nadie. Ya que los votos de la circunscripción proporcional se van directamente al tramo más amplio, pues no se pierden y recomponen la proporcionalidad curules-votos.

En segundo término la mayor probabilidad que **los partidos minoritarios tengan representación**: Ya que en este tramo se integran los votos dispersos que los partidos minoritarios reciben en los diferentes DUN, y que no lograron elegir parlamentario, su posibilidad de elegir a alguien de la lista proporcional se aumenta considerablemente. Este peso de nuevo podría graduarse aumentando el porcentaje de curules en el tramo proporcional, pero tendría la dificultad de aumentar demasiado el tamaño de los DUN. Este dilema se disminuiría aumentando el número total de curules, con el problema de los costos que tendrían una Cámara o Senado más grande y los problemas de gobernabilidad que podría esta tener. Cómo se mencionó con la circunscripción estrictamente departamental, se hizo exactamente esto para proteger la representación de los departamentos menos poblados, manteniendo la población de los DUN de la Cámara a un nivel adecuado.

Fortalecimiento de los partidos: al hacer que una parte importante de las escogencia de candidatos, los del la circunscripción proporcional, se hagan obedeciendo a las decisiones internas del partido se fortalecería su organización nacional; la selección de estos candidatos en el ámbito intrapartidista crea una escala de méritos de los candidatos dentro del partido. Además el atractivo ante los electores del mensaje y significado de cada partido se fortalecerían, no solo con el elemento de los DUN, el aval de partido, sino además con el reconocimiento de esta lista por parte de la ciudadanía.

Puntos de debate y consideraciones adicionales

En el diseño de un sistema mixto, uno de cuyas alternativas se ha presentado, quedan 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 que se tiene es que, vía los DUN, se puedan conformar partidos o movimientos exclusivamente locales, por ejemplo eligiendo un congresista de un DUN, sin cumplir la función integrativa de ser 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 que los movimientos de ciudadanos puedan inscribir sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, donde estos pueden salir elegidos mayoritariamente, pero deban tener un umbral de número de elegidos, determinado por los umbrales que se han establecido para cada cuerpo legislativo. Sin embargo en la propuesta se 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. En la primera de ellas sin embargo, el cociente electoral se calcularía por la región, la agregación de departamentos, y se aplicaría el 50% de este para acceder a representación en cualquier tramo.

La modificación de los DUN

Como es conocido el diseño y rediseño de los distritos electorales es en sí mismo un problema sujeto a fuertes presiones políticas y con vicios tales como el *Gerrymandering*, 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 una autonomía de los actores más estrictamente electorales para que se mantenga una correspondencia lógica con los territorios. Una manera que esto se puede lograr es que, cualquiera que sea la autoridad que define los DUN, sus decisiones dejen un periodo electoral antes de ser aplicado en unas elecciones luego de una modificación, y que estas no se hagan frecuentemente. Para ilustrar esta alternativa si se hace un diseño inicial para el 2012, por ejemplo para aplicar en el 2014, se volverían a rediseñar ocho años después, en el 2020 para aplicar en las elecciones del 2026.

Sin embargo 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 darle una autonomía técnica a la decisión de aprobar el Censo, por ejemplo con certificaciones internacionales, o requiriendo la participación de otros actores tales como las universidades de más renombre y 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 tornen objeciones a la aceptación de sus resultados.

Estos elementos se han dejado a la Ley. Igualmente estos temas representan nuevos retos a las autoridades electorales que seguramente se estarán discutiendo en las próximas legislaturas.

La necesidad de fortalecer los mecanismos de participación colectivos y deliberativos

Es necesario recordar que los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos se puedan organizar y formular lo que sería su voluntad. De esta manera el representante podría públicamente saber sobre que 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 portarse a través de varios periodos de las distintas autoridades y vigencias legislativas, y romper el vicio de estar comenzando de cero cada vez. En ese sentido será indispensable 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 que ha tenido la participación ha sido la carencia de información completa y oportuna de información fiscal y de los proyectos, de sus costos, de sus 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 es necesario reformar el Estatuto del Presupuesto. Es importante entender que lo que hacen los DUN es precisamente estructurar audiencias que consuman esta información en un territorio más al alcance de su entendimiento y que la pura oferta muy a menudo muy agregada de información, colgándola en la red, termina no teniendo quien la consume.