

## UN SISTEMA MIXTO PARA ELEGIR AL CONGRESO COLOMBIANO: UNA PROPUESTA PARA MEJORAR LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTANTES Y CIUDADANOS

JOHN SUDARSKY, SENADOR

- Los sistemas electorales impactan el comportamiento tanto de electores como de elegidos. En el caso colombiano muchos de los males que afectan al Congreso y a los partidos, como el clientelismo, la falta de representación efectiva y los altos niveles de confusión electoral, son consecuencia del sistema electoral vigente. Las diferentes reformas políticas y electorales han fortalecido a los partidos pero han dejado de lado el promover la racionalidad colectiva de los ciudadanos y la sociedad civil, fortalecer la relación entre electores y sus representantes, e incentivar la rendición de cuentas. Los resultados de las mediciones del capital social en Colombia (2005, 2007, 2011) muestran el bajo nivel de eslabonamiento legislativo existente, especialmente en relación a la capacidad de los ciudadanos de identificar a sus representantes. Asimismo, las elecciones del 2010 resultaron en más de 3,5 millones de votos anulados (entre Cámara y Senado), evidenciando altos niveles de confusión electoral.
- Es en este marco surge la propuesta expuesta en este *Policy Paper*, de reformar el sistema electoral para el legislativo. Esta propuesta introduce un sistema electoral mixto que combina las ventajas de los distritos uninominales (DUN), en términos de fortalecer la relación entre electores y representantes e incentivar la representación efectiva y la rendición de cuentas, al mismo tiempo que compensa y protege a las minorías políticas con la adición de un tramo proporcional.

## INTRODUCCIÓN

Los sistemas electorales tienen un potente impacto en el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Gran parte de las prácticas electorales por las cuales la opinión pública y la ciudadanía critican al Congreso y a los partidos, son consecuencias lógicas del sistema electoral colombiano.

La Constitución Política determinó la configuración del Congreso de la República como una legislatura bicameral, integrada por el Senado y la Cámara de Representantes. La votación para el Senado corresponde a una circunscripción nacional, junto con dos escaños de circunscripción especial indígena. Mientras que la votación para la Cámara corresponde a una circunscripción departamental, salvo en Bogotá donde se da una circunscripción distrital, con escaños adicionales para comunidades indígenas, afrocolombianas, comunidades colombianas en el exterior y minorías políticas. El sistema es un híbrido de listas cerradas y voto preferente que intenta respetar el surgimiento de nuevos partidos y la expresión de minorías políticas.

Durante la última década, a través de diferentes reformas políticas y electorales se han logrado cambios sustantivos, como la introducción de la cifra repartidora, dirigida a lograr una mayor proporcionalidad entre los votos recibidos por una lista y la asignación de curules; en lugar de castigar votaciones abundantes y privilegiar votaciones pequeñas, como lo propiciaba el sistema de cocientes y residuos. En buena medida los cambios introducidos en la reforma política de 2003, donde se introdujo la cifra repartidora, buscaron fortalecer y consolidar los partidos políticos.

Por otro lado, la reforma política de 2009, tuvo como objetivo principal contrarrestar y castigar a los partidos que en sus bancadas tuvieran congresistas asociados a actividades delictivas, principalmente aquellos condenados por vínculos con grupos al margen de la ley. Igualmente introdujo cambios para hacer más exigente el reconocimiento y conservación de la personería jurídica de los partidos, lo cual efectivamente redujo el número de partidos que participaron en las elecciones del 2010. Número que podría

verse nuevamente reducido con la entrada en vigencia de un umbral del 3% para las elecciones del 2014.

Un elemento común en estas reformas es el fortalecimiento de la gobernabilidad y los partidos. Sin embargo, no se ha fortalecido el papel de la ciudadanía y de la sociedad civil, evitando así que se propicie la racionalidad colectiva en ellos<sup>1</sup>.

Las elecciones legislativas de 2010 evidenciaron incontables problemas: la complejidad del tarjetón y las múltiples elecciones que se realizaron el mismo día, causaron un alto grado de confusión entre los electores. Al elector se le dificultó saber por quién votaba, puesto que debía escoger de un tarjetón impersonal, que requería conocer el número de identificación del candidato y a qué partido pertenecía, además de saber si se votaba por las circunscripciones especiales.

El número de votos anulados y el largo e incierto proceso de emisión de las credenciales, restaron legitimidad a las elecciones; esto dentro de un marco donde las instituciones representativas ya cuentan con niveles muy bajos de credibilidad<sup>2</sup>.

En ese sentido queda claro que el proceso electoral requiere de una reingeniería que signifique una simplificación considerable desde el punto de vista del elector y la introducción de elementos novedosos, como los distritos uninominales para fortalecer la relación entre electores y representantes.

## LA RELACIÓN PRINCIPAL-AGENTE Y LOS DISTRITOS UNINOMINALES (DUN)

El papel del elector ha estado ausente en el Congreso y en cómo los partidos incorporan la expresión colectiva de los ciudadanos. Aunque la Constitución de 1991 introdujo una amplia gama de mecanismos de participación para hacer efectiva la premisa constitucional de la soberanía del pueblo, frecuentemente se asume que la simple participación a través del voto es suficiente.

La discusión sobre 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.

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.

La debilidad de esta relación se demuestra con los resultados encontrados en la medición del capital social de Colombia (*Tercera Medición de Capital Social, Barcas, Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2011*), particularmente en cuanto al eslabonamiento legislativo y la rendición de cuentas<sup>3</sup>.

Aunque el eslabonamiento del Senado no ha presentado cambios significativos desde 1997, el eslabonamiento de la Cámara de Representantes tuvo un aumento del 8% entre el 2005 y el 2011, pero una disminución de 0,08% comparado con 1997. Igualmente, en las mediciones del capital social se evidenciaron problemas a nivel departamental, debido a que tanto representantes como diputados tienen el menor nivel de eslabonamiento legislativo, presentando los más altos índices de caída entre los dos periodos medidos, especialmente en relación a la capacidad de los ciudadanos de identificar al representante o diputado<sup>4</sup>.

La relación principal-agente corresponde a una concepción específica de representación. En su expresión más radical, los electores otorgan un mandato al representante para que este actúe por ellos. En esta concepción el representante tiene que rendir cuentas ante sus electores, explicar su comportamiento legislativo y promover los intereses y visiones de quienes lo eligieron. Ahora bien, esa posición extrema y mecánica de mandato no es la que se sostiene en la propuesta que aquí se expone, puesto que en ésta se considera la importancia de la función didáctica del representante con un electorado específico. Es decir, la de ilustrar y explicar a éstos el funcionamiento del Estado, las modificaciones que se hagan sobre los esquemas presupuestales y las diferentes fuentes y usos de recursos nacionales, departamentales, municipales o aún locales (comunales). Labor que ha de cumplir durante su legislatura, para que los ciudadanos de un territorio puedan saber quién es responsable de los éxitos y fracasos de las

diferentes gestiones y los puedan llamar a rendir cuentas.

Frente a la concepción de principal-agente también existe una concepción "Microcómica" 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 representación en miniatura de la distribución de cada uno de los poderes políticos presentes en 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, 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 para el legislativo también responde a una votación mayoritaria.

Esto permite que el electorado identifique quién es el representante del territorio para así mismo pedirle cuentas de una forma más 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 más argumentos para apoyarlo o no. El voto se convierte entonces, en uno de los tantos mecanismos de llamar a cuentas al representante.

#### LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN COMO FORMA DE DISMINUIR LA PÉRDIDA DE AGENCIA<sup>5</sup>

Es en este aspecto que los mecanismos de participación cobran importancia, principalmente la planeación participativa –que en el caso colombiano se debe 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 también han sido adoptados en algunas ciudades<sup>6</sup>.

A través del tiempo se puede observar cómo estos mecanismos inmediatamente después de las elecciones, al confluir con la fortaleza de la sociedad civil, permiten organizar la ciudadanía y definir colectivamente lo que ella quiere. Para luego éstos convertirse en mecanismos *ex ante* en las siguientes elecciones, permitiendo mostrar cómo las propuestas de los candidatos corresponden a lo que la gente quiere y evidenciándole al candidato las preferencias de su electorado.

Con la aplicación repetida de estos procedimientos, se convierten en un mecanismo *ex post para entrar a llamar a cuentas* a los representantes. Por supuesto este proceso se ve afectado por el tamaño del territorio. En un territorio demasiado grande se dificulta que la mayoría de los ciudadanos logren establecer una relación entre los problemas que afectan dicho territorio y su percepción de los mismos.

#### EL DEBILITAMIENTO 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 (ver figura 1).

En los sistemas parlamentarios, la cadena de delegación y rendición de cuentas claramente se extiende a los representantes del distrito electoral, de éstos al primer ministro y su gabinete ministerial y finalmente 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 los Estados Unidos, puesto que la relación se extiende del votante del distrito electoral hacia los miembros de la Cámara baja, del votante estatal a los miembros de la Cámara alta y finalmente del votante nacional al presidente elegido. El presidente tiene sus ministros (no elegidos por votación popular) y tanto él como cada uno de los miembros de las distintas cámaras tiene

influencia sobre los diferentes servidores públicos.

En un sistema presidencial como el colombiano, sin distritos uninominales, el problema se agrava aún más, dado que la representación en la Cámara baja no corresponde a los votantes de un DUN sino a los votantes que el candidato elegido tiene dispersos en su departamento. Es en este 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.

#### LAS VENTAJAS QUE PARA COLOMBIA TENDRIA UN SISTEMA BASADO EN DISTRITOS UNINOMINALES (DUN)

*Para el ciudadano:* Saber quién es su representante y a quién deben llamar a cuentas; es decir, claridad en la relación principal-agente. Si adicionalmente se estructuran los procesos de participación ciudadana en cada territorio, de tal modo que los ciudadanos tengan que enfrentarse a los dilemas que implica la inversión para el desarrollo, se generaría una racionalidad colectiva en la que se sabe sobre qué llamar a cuentas a los representantes<sup>7</sup>.

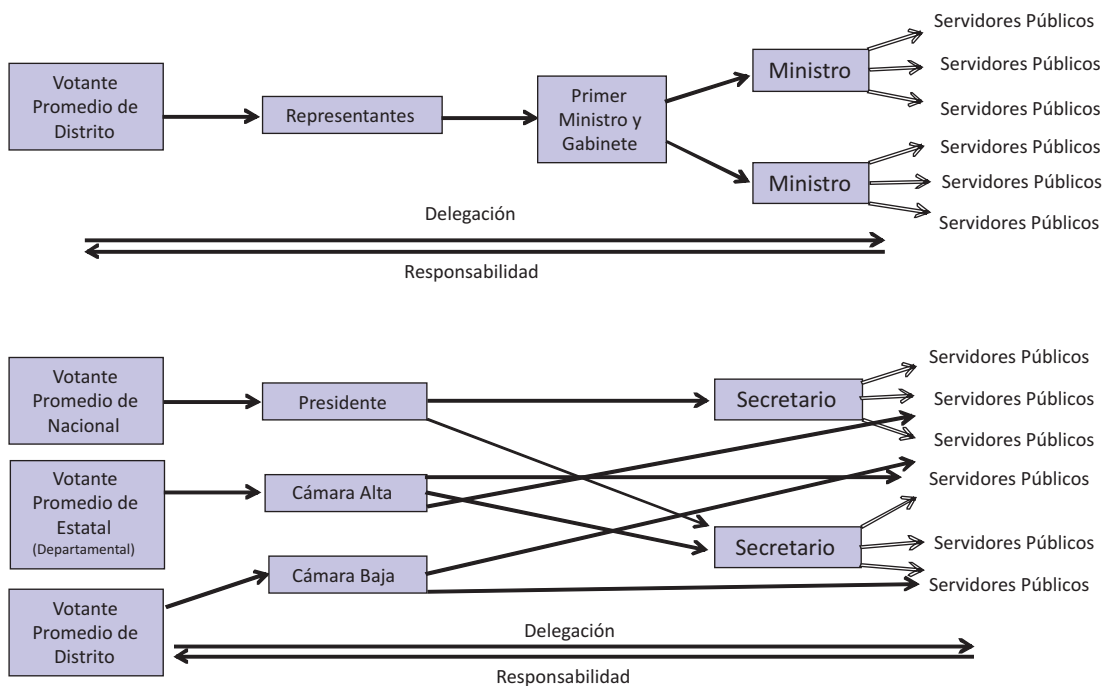
La introducción de los DUN, eliminaría una fuente importante de disolución de la representación: el voto preferente en circunscripciones muy amplias. Igualmente se simplificaría el tarjetón ya que éste estaría compuesto de un candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos) en cada distrito uninominal. El tarjetón para esta circunscripción permitiría la identificación con foto de cada candidato, junto con la identificación del partido que le da su aval.

*Para los partidos:* Existirían 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 democrática, este procedimiento de selección daría legitimidad a los partidos.

Los partidos escogerían de manera más cuidadosa a sus candidatos, asegurándose de

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)



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 compartiría la ideología y la orientación programática del partido, y los ciudadanos podrían responder electoralmente a los programas que mejor correspondan a sus intereses.

*Para 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 mayores para abarcar todo el departamento. Aunque muy a menudo el caudal electoral de un elegido está concentrado en un territorio, este termina haciendo proselitismo en todas las regiones con un desgaste de esfuerzos.

El poder ser identificado le permite al candidato posicionarse a si mismo y no como sucede hoy en día: tratar de posicionar un partido y su número. Para el elector esto facilitaría el relacionar a un candidato con su gestión y sus cualidades, y para el candidato

que ha hecho una extraordinaria labor en su gestión, se le facilitaría saber a quién rendirle cuentas. Esto es de suma importancia ya que 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, qué quieren sus representados y cómo ser efectivo en su representación.

*Para la sociedad:* los beneficios son diversos, uno de los primordiales es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población. La importancia de esto se evidencia con los resultados obtenidos por la medición del capital social de Bogotá (2005-2011) en la cual se observa que los estratos bajos votan a tan solo un 25% respecto a los estratos altos<sup>8</sup>. Además en el 2011, la votación en los estratos 1, 2 y 3, disminuyó en un 6% con respecto al 2005. Este problema está relacionado con diferencias en la percepción que tiene los diferentes estratos sobre la utilidad de participar en las elecciones y está condicionado por circunscripciones electorales difusas y por el bajo eslabonamiento legislativo que éstas producen.



Con la introducción de los DUN, una localidad como Ciudad Bolívar en Bogotá, tendría dos o tres representantes a la Cámara, representando los intereses de sus habitantes y no como ocurre bajo el sistema actual, donde por su baja votación y lo disperso del sistema de representación, sus habitantes tienen poco incentivo para participar electoralmente.

De igual modo, la *conformación de los DUN tendría un impacto positivo en la descentralización*<sup>9</sup>. Una causa importante de la lentitud de este proceso es la poca confianza que se tiene al delegar a los departamentos, precisamente porque el sistema político vigente en estos no permite el control social y porque la información que de estos se tiene no permite delegarles nuevas responsabilidades. Esta desconfianza es acentuada por las crisis fiscales de muchos departamentos y municipios, en donde los ciudadanos no pueden hacer mucho para 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 y los mismos procesos actuales de decisión, generan desconfianza y falta de legitimidad al sistema.

#### LA PROPUESTA: SISTEMA ELECTORAL MIXTO EN EL LEGISLATIVO

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 cuáles 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 ventajas que se han venido argumentando. El hecho de que sean los ganadores del sistema actual los que han de discutir esta

propuesta, agrega una dificultad, pero a su vez 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 el sistema electoral colombiano más participativo; en generar mecanismos de relación entre ciudadano y representante, e incentivar la rendición de cuentas de los elegidos con sus electores.

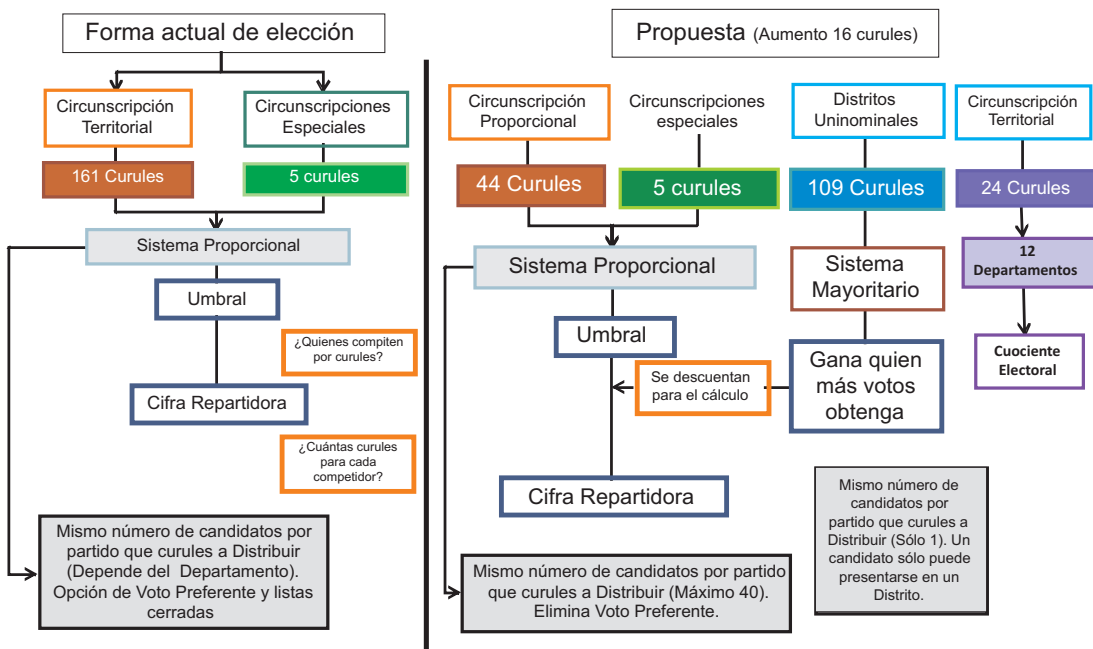
#### VOTACIÓN PARA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Cada departamento y el Distrito Capital se dividirán, de acuerdo a su población, en DUN de aproximadamente 415.000 habitantes según las proyecciones del censo de 2005. Estos territorios se conformarían buscando preservar la integridad de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial dentro 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. El total de curules por DUN corresponde al 60% de las sillas de la Cámara.

Por otro lado, existirá una lista proporcional ordenada y cerrada por partido o movimiento significativo de ciudadanos. Los miembros de estas listas se seleccionarán por medio de cifra repartidora según el número de votos totales recibidos 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 40% 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 (ver figura 2).

FIGURA 2

I. Breve explicación del Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Electoral  
Cámara de Representantes



VOTACIÓN SENADO DE LA REPÚBLICA

El Senado tendría una composición de 40% proporcionales a nivel nacional y 60% por DUN, igual que en la Cámara, 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, alrededor de 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 la 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 para los distintos territorios, concentrando en éstos el accionar de los candidatos y las demás ventajas que traería el sistema mixto sin caer en la noción de nombrar senadores por cada departamen-

to. Ésto último, 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<sup>10</sup>.

*Ejercicio de simulación:* Se hizo un ejercicio de simulación para ilustrar 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.

Los resultados obtenidos en dicho ejercicio demuestran que el Sistema Electoral Mixto propuesto, es más proporcional que el actualmente utilizado en el país (D'Hont). A continuación se ilustran los resultados de simulación obtenidos para la Cámara de Representantes (ver figura 3). El ejercicio completo se encuentra disponible en la página web: [www.sistemaelectoralmixto.com](http://www.sistemaelectoralmixto.com).

# Policy Paper 6

FIGURA 3

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	18,10%	26%	48	29,60%	51	28%	-4	-2
Partido Conservador	1'976.026	15,90%	23%	36	22,20%	41	22,50%	1	1
Partido Liberal	1'584.980	12,80%	18%	36	22,20%	40	22%	-4	-4
PIN	680.518	5,50%	8%	11	6,80%	8	4,40%	1	4
Cambio Radical	630.828	5,10%	7%	16	9,90%	16	8,80%	-3	-2
Polo Democrático	511.074	4,10%	6%	5	3,10%	9	4,90%	3	1
MIRA	282.708	2,30%	3%	1	0,60%	2	1,10%	2	2
Partido Verde	274.674	2,20%	3%	3	1,90%	5	2,70%	1	0
ASI	180.840	1,50%	2%	1	0,60%	2	1,10%	1	1
Partido Alas	160.965	1,30%	2%	1	0,60%	1	0,50%	1	2
Unidad Liberal	79.507	0,60%	1%	2	1,20%	1	0,50%	0	1
Apertura Liberal	59.196	0,50%	1%	2	1,20%	3	1,60%	0	0
<b>Subtotal</b>	<b>8'665.288</b>	<b>69,90%</b>	<b>100%</b>	<b>162</b>	<b>100%</b>	<b>179</b>	<b>100%</b>	<b>21</b>	<b>20</b>
Voto blanco	265.796	2,10%							
Voto nulo	2'002.905	16,20%							
Tarjetas No Marcadas	708.550	5,70%							
Partidos que No superaron Umbral	749.521	6%							
<b>TOTAL</b>	<b>12'392.060</b>	<b>100%</b>							

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 beneficio frente a un sistema exclusivamente mayoritario es la *disminución de votos perdidos*, es decir, votos que no eligen a nadie. Los votos de la circunscripción proporcional se van directamente al tramo más amplio, no se pierden y recomponen la proporcionalidad curules-votos.

También existe mayor probabilidad de que *los partidos minoritarios tengan representación*: al sumar en este tramo los votos dispersos obtenidos por los partidos minoritarios en los diferentes DUN y que no lograron elegir a un parlamentario, su posibilidad de elegir a alguien de la lista proporcional se aumenta considerablemente.

*Fortalecimiento de los partidos*: al hacer que una parte importante de la escogencia de candidatos, los del la circunscripción proporcional, se haga 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 para los electores, el mensaje y significado de cada partido se fortalecería, no solo con el elemento de los DUN y 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 al permitir que los movimientos de ciudadanos inscriban sus candidatos mediante el procedimiento de firmas en un DUN, de tal modo que éstos 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

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* (diseño de distritos estafalarios territorialmente, con el objetivo de que un partido específico logre la mayoría). 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 para lograr esto es que, cualquiera que sea la autoridad que define los DUN, se deje un periodo electoral antes de aplicar cambios en unas elecciones y que estos cambios no se hagan tan frecuentemente. Dado que todas estas decisiones arrancan con un censo de población nacional y que se sabe cómo el mismo Congreso ha dejado de aprobar los censos precisamente por las implicaciones electorales que tienen, se requiere darle una autonomía técnica a la decisión de aprobar el censo, por ejemplo con certificaciones inter-

nacionales, 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 censal en sí, 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.

#### LA NECESIDAD DE FORTALECER LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN COLECTIVOS Y DELIBERATIVOS

Los mecanismos de participación en los distritos uninominales son indispensables para que los ciudadanos se puedan organizar y formular su voluntad. De esta manera el representante podría públicamente saber sobre qué 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, 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 de este. Los consejos territoriales de planeación locales y las reuniones que ellos convocan para validar las propuestas de desarrollo local 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. Integrándolos a su vez a nivel territorial con otros, creando esta visión compartida de futuro que pueda portarse a través de varios periodos y vigencias legislativas y así 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 han 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 estructurar audiencias que consuman esta información en un territorio.

#### INFORMACIÓN ADICIONAL

Para más información relacionada con la propuesta, así como las simulaciones de los DUN y los posibles resultados electorales consulte [www.sistemaelectoralmixto.com](http://www.sistemaelectoralmixto.com).

#### 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.
- Inglehart, R. y C. Welzel. "Cultural Map of the World", 2007, [www.worldvalues-survey.org](http://www.worldvalues-survey.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.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

Como Mayorga (Shugart y Wattenberg, 2002, 581).

Sánchez, Fabio y Jairo Nuñez 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. Muller, and Torbjorn 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, J. (2001). *El Capital Social de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. [http://dnp.gov.co/03\\_PROD/PUBLIC/Capital\\_Social.htm](http://dnp.gov.co/03_PROD/PUBLIC/Capital_Social.htm), 2001.

La Evolución del Capital Social en Colombia, 1997-2005. Los cambios en Capital Social (Ksocial), Confianza y Control Indirecto del Estado (Confie) y Fe en fuentes de información no validadas (Fenoval). Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2007. [www.funrestrepo-barco.org.co](http://www.funrestrepo-barco.org.co).

- 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.
- 2 Mediciones del capital social en Colombia (Sudarsky, 1997, 2005, 2011). El legislativo contaba en 1997 con los niveles más altos de confianza de la ciudadanía, con respecto al 2005 la desconfianza aumentó en un 0,3% y 0,5% respecto al 2011.
- 3 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?* Mientras que 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, conocimiento y uso de la revocatoria del mandato como mecanismos de control social.
- 4 "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.
- 5 Strom (2000). La pérdida de agencia ocurre en el proceso de delegación de poder por parte del principal al agente ya sea por falta de transparencia en la información que tiene el principal sobre la gestión o las acciones del agente. Strom menciona dos mecanismos para combatir la pérdida de agencia, controles *ex ante* –estableciendo mecanismos institucionales que aseguren objetivos e intereses compartidos entre el principal y el agente e introduciendo mecanismos de filtro y selección para castigar o premiar el trabajo de los agentes– y controles *ex post* –mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas del agente, así como mecanismos de monitoreo institucional–.
- 6 Por ejemplo en Bogotá regulado con el Acuerdo 13 del 2000 y los presupuestos participativos locales en Medellín: 2004-2007
- 7 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 cómo 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 espe-

cialmente 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.

- 8 Sudarsky, El capital social de Bogotá, 2005-2011.
- 9 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).
- 10 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.

**JOHN SUDARSKY**, INGENIERO INDUSTRIAL, MASTER OF ARTS EN PSICOLOGÍA, DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN, PLANEACIÓN Y POLÍTICA SOCIAL EN HARVARD. MIEMBRO DEL COMITÉ DE SOCIOLOGÍA POLÍTICA DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SOCIOLOGÍA DESDE 1984. AUTOR DE NUMEROSOS ARTÍCULOS PUBLICADOS INTERNACIONALMENTE, PRINCIPALMENTE SOBRE LAS ALTERNATIVAS AL CLIENTELISMO Y LA MEDICIÓN DEL CAPITAL SOCIAL EN COLOMBIA. ACTUALMENTE SENADOR DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA POR EL PARTIDO VERDE.

LOS DOCUMENTOS QUE PUBLICAMOS SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE SUS AUTORES Y NO TRADUCEN NECESARIAMENTE EL PENSAMIENTO DE FESCOL.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN COLOMBIA -FESCOL-

CALLE 71 N° 11-90

TELÉFONO: 57 (1) 3473077 / FAX: 57 (1) 2173115

CORREO ELECTRÓNICO: FESCOL@FESCOL.ORG.CO / WEB: WWW.FESCOL.ORG.CO