

Territorios y democracia: Colombia en perspectiva comparada

Diego Reynoso*

El peso político de los territorios en América Latina se manifiesta a través de sus sistemas electorales, de su organización administrativa y de sus sistemas de partido con “baja nacionalización”.¹ Colombia no escapa a esta tendencia, su sistema de representación legislativa posee un fuerte criterio territorial en la cámara baja. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1991 este peso de los territorios en la legislatura nacional fue removido al introducir un único distrito nacional en el senado. De este modo, el actual bicameralismo colombiano posee unas características peculiares frente a sus pares de la región (y también más allá de ésta). El presente estudio analiza las características de la representación en la legislatura colombiana, presenta una medición de la misma y una potencial explicación de la relación entre la representación territorial y la lógica de la competencia política.

1. Una persona, un voto

Por lo general, se asume que en los sistemas democráticos los ciudadanos están representados de manera tal que el voto de cada uno tiene un impacto exactamente igual al de cualquier otro. En realidad, una definición mínima de democracia supone el gobierno de la mayoría “con base en el principio de ‘una persona, un voto’”.² Ello

* Agradezco los comentarios de Jorge Horbath, Carlos Cante, Javier Duque y Fernando Mejía, a la versión preliminar de este trabajo.

1 Scott Mainwaring y Mark Jones. “La nacionalización de los partidos y los sistemas de partido”. *Política y Gobierno* No. 1. vol. X. México, CIDE, 2003.

2 Jon Elster y Rine Slagstad *Constitucionalismo y democracia*. “Introducción”. México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 33.

indica que las preferencias de los ciudadanos deben ser consideradas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación,³ lo que implica que cada voto debe contarse como uno, y sólo como uno.⁴

Lo cierto es que muchos sistemas electorales del mundo poseen criterios de ponderación del voto,⁵ que implican un refuerzo de la representación para algunos ciudadanos, según su localización territorial, y una depreciación para otros. A este fenómeno se lo conoce con el nombre de *malapportionment*,⁶ o en español, sobre-representación distrital. Esta se produce cuando el porcentaje de población de un

-
- 3 “Sin ningún tipo de ponderación” significa que los votos no deben pesar según consideraciones de clase, género, etnia, región, etc. La constitución debe ser ciega e imparcial respecto de cualquier característica adicional de un ciudadano. Robert Dahl. *Poliarchy*. New Haven, Yale University Press, 1971, p. 14.
 - 4 Guillermo O'Donnel. *Democratic theory and comparative politics*. Notre Dame, University of Notre Dame, 1999.
 - 5 Diego Reynoso. *Ponderando votos. La política de la sobre-representación distrital en perspectiva comparada*. Barcelona, Gedisa.
 - 6 A pesar de los esfuerzos de traducción y del interés por conservar la raíz del término en nuestra lengua, no se encontró un término cercano que simplifique las cosas, como ocurre por ejemplo con el concepto de desproporcionalidad. Para una discusión sobre las diferencias entre “desproporcionalidad” y “*malapportionment*”, véase: *Ibid.*, capítulo 5. Consúltense además *Les intraduisibles*. IPSA. En: <http://www.concepts-methods.org> Este problema se repite con conceptos difíciles de traducir tales como *accountability* y *empowerment*, por citar dos ejemplos. Por eso, después de la desilusión con el intento de castellanizar la voz, se propone que el concepto equivalente en nuestro idioma sea sobre-representación distrital, que a la vez sea alusivo y evocativo de la “representación ponderada” o “ponderación de los votos”. Ello permite que se pueda utilizar un término valorativamente neutral, que no posea ningún prefijo –como lo es “mal”– que sugiera que es incorrecto o negativo. Yo he utilizado el neologismo malaporcionamiento, como mencioné, en casi la totalidad de estudios de casos y estudios comparativos que he realizado. Véase: Diego Reynoso. “La desigualdad del voto en Argentina”. *Perfiles Latinoamericanos* No. 15. México, FLACSO, 1999; *Distritos y escaños: Malaprocionamiento en perspectiva comparada*. PhD Dissertation. México, FLASCO, 2000; “Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaporcionamiento”. *Política y gobierno* No. 1. vol. VIII. México, CIDE, 2001. Posteriormente Colomer lo utilizó sin ningún tipo de alusión, Véase: Colomer. *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001. Café en la cuenta que con el neologismo cometía dos fundamentales atentados contra mi propia noción. El primero, era que no lograba comunicar claramente el fenómeno en cuestión y generaba siempre un comentario acerca del término, que empañaba la importancia del concepto. El segundo, consistía en que el término seguía portando una connotación negativa que al principio compartí, pero que hoy discuto y cuestiono.

distrito electoral difiere del porcentaje de escaños que están en disputa en ese distrito. Por ejemplo, en el distrito electoral de Bogotá se eligen 18 escaños (curules) de un total de 161, lo cual representa un 11,18% de los escaños totales, pero en ese distrito se encuentra aproximadamente el 16% del electorado colombiano.⁷ ¿Constituye esto un desvío del ideal democrático? ¿En qué se diferencia Colombia del resto de los países bicamerales de la región? En este trabajo se analizará la peculiaridad del bicameralismo colombiano a la luz de esta característica. El primer paso para hacerlo, será un repaso por la literatura previa respecto de las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital.

2. El consenso negativo

Si bien existen pocos estudios específicos, hay que destacar que algunas reflexiones dispersas contribuyen a conformar una suerte de tradición sobre el tema. Llama la atención que en muchos casos no existe conexión alguna entre diferentes investigaciones que, al menos, le han dedicado unas líneas al problema. No obstante, en estos trabajos domina una concepción que tiende a valorar negativamente la sobre-representación distrital.

Por ejemplo, Dieter Nohlen señala que “mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos o grupos sociales”⁸ a pesar de que existen “argumentos políticos considerados como justificadores que permiten desviaciones del principio de igualdad”.⁹ Esta posición considera que el argumento en favor de la sobre-representación de los distritos en desventaja “no es sincero, pues lo que se busca es que la representación desigual se convierta en ventaja político-partidista”.¹⁰ Por lo general, estas áreas sobre-representadas “son representadas por políticos que defienden el *status quo* y no tienen ningún interés en reformas estructurales”.¹¹ La interpretación pareciera considerar que las áreas urbanas sub-representadas generan una desventaja representativa para los partidos urbanos y progresistas.¹²

7 Siguiendo el criterio de representación “una persona, un voto”, a este distrito le corresponderían aproximadamente unos 26 escaños (curules).

8 Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. México, FCE, p. 48.

9 *Idem*.

10 *Ibid.*, pp. 48, 49.

11 *Ibid.*, p. 49.

12 *Ibid.*, pp. 60, 61. Cabe señalar que Nohlen denomina al fenómeno como “representación desigual”, lo cual supone mucha ambigüedad en el término. Cfr. *Ibid.*, p. 48.

En un reciente trabajo¹³ se ha hecho hincapié en que el alto nivel de sobre-representación distrital en Latinoamérica es un indicador de la existencia de elecciones injustas (*unfair elections*), porque ello implica un claro favorecimiento a los partidos conservadores.¹⁴ Los investigadores sostienen, además, que la sobre-representación distrital está vinculada con el federalismo y que sus consecuencias políticas se incrementan en la medida en que las preferencias de las áreas sobre-representadas difieren respecto del total de las preferencias nacionales. Así, parece que en Brasil beneficia a los partidos más clientelísticos y conservadores, produciendo significativos efectos sobre el sistema de partidos.¹⁵

La tendencia general valora la sobre-representación distrital como una "patología"¹⁶ o "inequidad".¹⁷ Al parecer, esta tendencia goza de un alto consenso en la disciplina. En este sentido, la perspectiva normativa que se ha ido construyendo es fuertemente negativa. El primer intento personal de sistematización del problema¹⁸ también ha estado fuertemente influido por este clima normativo pesimista, aunque por los resultados encontrados surgió la obligación de matizar el pesimismo. En general, frases como "elecciones injustas",¹⁹ "favorecimiento de clientelismo"²⁰ e "intenciones ocultas",²¹ figuran como adjetivos de la sobre-representación distrital. Estas expresiones están muy extendidas y compartidas, lo que ha contribuido a

-
- 13 David Samuels y Richard Snyder. "Devaluing the vote: Latin America's unfair election." *Journal of Democracy* No. 1. vol. 12. 2001, pp. 146-159.
 - 14 Sobre la cuestión del favorecimiento a los partidos conservadores no se han aportado pruebas concluyentes ni evidencia empírica; sin embargo, esta opinión es ampliamente compartida. En algunos casos como Brasil y Argentina, la tendencia parece ser clara, no así en el caso español. Para una ampliación del caso argentino y del brasileño puede consultarse, respectivamente: Diego Reynoso. "La desigualdad del voto en Argentina". *Op. cit.*; "Distritos y escaños en Brasil". *Op. cit.*
 - 15 Scott Mainwaring. *Rethinking party system in the Third Wave of Democratization: the case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1999, pp. 267-271.
 - 16 Rein Taagepera y Mitthew Shugart. *Seats and votes: The effects and determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press, Connecticut, 1989, p. 14.
 - 17 Burt Monroe. "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity". *Electoral Studies* No. 13. pp. 132-149.
 - 18 Diego Reynoso. *Distritos y escaños: Malapropionamiento en perspectiva comparada*. *Op. cit.*
 - 19 David Samuels y Richard Snyder. *Op. cit.*
 - 20 Scott Mainwaring. *Op. cit.*
 - 21 Dieter Nohlen. *Op. cit.*

generar una imagen perniciosa del fenómeno. En cierta forma, esta visión negativa ha generado un extendido consenso en la academia. Este es el resultado de no haber invertido más esfuerzos en investigar, en perspectiva comparada, los efectos representativos empíricos de la sobre-representación distrital y a partir de allí considerar teóricamente su importancia política.

3. Medición

Con excepción de los sistemas de distrito único,²² todos los sistemas electorales de los regímenes democráticos existentes están, en alguna medida, sobre-representados distritalmente. Algunos lo están por imposibilidad matemática: resulta imposible fragmentar la representación en partes exactamente proporcionales a la cantidad de electores de cada distrito. Por ejemplo, Bogotá posee el 16% del electorado, lo cual implicaría asignarle unos 25,76 escaños; resulta obvio que los escaños no se pueden fraccionar, de modo tal que si incluso se intentaran asignar siguiendo la población debería asignársele unos 26 escaños.²³ Otros sistemas electorales están sobre-representados por razones funcionales: es imposible, en países con poblaciones dispersas, construir distritos que contengan el mismo número de electores.²⁴ Lo cierto es que también hay países en donde la representación está políticamente manipulada en forma deliberada a favor de unos distritos. En síntesis, una panorámica por el mundo de los regímenes democráticos contemporáneos nos devuelve un cuadro muy variopinto en torno de los diferentes niveles de sobre-representación distrital (SRD) que se observan. Lejos de ser la excepción del principio democrático, la sobre-representación distrital parece ser la regla.

Se puede calcular la SRD de un país a partir de la diferencia entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de población electoral a través de los distritos. La agregación de las diferencias distritales arroja un coeficiente de SRD del sistema electoral. El indicador de SRD para cada país se obtiene aplicando el cálculo del índice

²² Los sistemas con distrito único no poseen sobre-representación distrital. Para un especialista esto resulta obvio, debido a que el 100% de los representantes del único distrito coincide con el 100% de los representados o, mejor dicho, de los electores. En otras palabras, no hay diferencia entre el porcentaje de representantes del distrito y el porcentaje de electores.

²³ Lo cual haría imposible reducir a cero la diferencia.

²⁴ *Idem.*

de desproporcionalidad de Loosemore y Hanby,²⁵ con una pequeña variante: en lugar de establecer la diferencia entre votos y escaños de los partidos, se calcula la diferencia entre el porcentaje de electores de un distrito y el porcentaje de escaños que se eligen en el mismo. El cálculo del índice de Loosemore y Hanby, adaptado por Samuels y Snyder es el siguiente:²⁶

$$SRD = \frac{1}{2} \sum | \%P - \%E | .$$

El índice de SRD consiste en sumar las diferencias absolutas existentes entre el porcentaje de población y el porcentaje de escaños de cada distrito. A esta sumatoria se le divide por dos para evitar la doble contabilización de las disparidades. La ventaja de este índice radica en que pueden contabilizarse todas las diferencias de representación encontradas en el sistema y reunir las bajo un mismo indicador, y así, comparar los con otros sistemas.

En el caso de Colombia, los niveles de SRD de la cámara baja arrojan un valor aproximado del 13%,²⁷ con posterioridad a 1991. Esto indica teóricamente que si consideráramos todos los distritos sobre-representados del país, ellos reunirían un total del 37% de la población electoral, pero elegirían el 50% de los escaños. En la Tabla 1 se presenta el análisis distrital para las elecciones del 2002 de la cámara baja:

25 John Loosemore y Victor Hanby. "The Theoretical Limits of Maximun Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems". *British Journal of Political Science* No. 1, 1971, pp. 467-477.

26 Un dato interesante es que la sigla del índice de los colegas mencionados es MAL. Esa nomenclatura porta un considerable aroma normativo negativo que yo rechazo y discuto.

27 El tamaño de la legislatura es de 166 escaños, pero aquí sólo se consideran los 161 que provienen de las divisiones distritales (se denomina divisiones distritales a lo que en Colombia denominan circunscripciones). Los otros cinco escaños pertenecen a las tres representaciones especiales, las cuales se dividen en dos por "negritudes", dos por etnias y un distrito para los extranjeros. Véase: Javier Duque. *Partidos divididos y organización precaria. Los partidos Liberal y Conservador colombianos a través de tres décadas de débil institucionalización organizativa*. Tesis de disertación doctoral. México, FLACSO, 2003.

Tabla 1. Sobre-representación distrital en Colombia (2002)

| | %P | E | %E | %E - %P |
|-----------------|------|-----|-------|---------|
| Bogotá | 16 | 18 | 11,18 | -4,82 |
| Antioquia | 12,8 | 17 | 10,56 | -2,24 |
| Valle | 10,4 | 13 | 8,07 | -2,33 |
| Atlántico | 5,4 | 7 | 4,35 | -1,05 |
| Córdoba | 5,1 | 7 | 4,35 | -0,75 |
| Santander | 5 | 7 | 4,35 | -0,65 |
| Cundinamarca | 4,2 | 6 | 3,73 | -0,47 |
| Tolima | 3,4 | 6 | 3,73 | 0,33 |
| Chocó | 3,3 | 5 | 3,11 | -0,19 |
| Nariño | 3,2 | 5 | 3,11 | -0,09 |
| Norte Santander | 3,2 | 5 | 3,11 | -0,09 |
| Bolívar | 3,1 | 6 | 3,73 | 0,63 |
| Boyacá | 2,8 | 5 | 3,11 | 0,31 |
| Casanare | 2,6 | 4 | 2,48 | -0,12 |
| Magdalena | 2,5 | 5 | 3,11 | 0,61 |
| Risaralda | 2,3 | 4 | 2,48 | 0,18 |
| Huila | 2,2 | 4 | 2,48 | 0,28 |
| Cauca | 2 | 4 | 2,48 | 0,48 |
| Sucre | 1,9 | 3 | 1,86 | -0,04 |
| Meta | 1,7 | 3 | 1,86 | 0,16 |
| Quindío | 1,5 | 3 | 1,86 | 0,36 |
| La Guajira | 1,4 | 2 | 1,24 | -0,16 |
| Caldas | 0,9 | 2 | 1,24 | 0,34 |
| César | 0,8 | 2 | 1,24 | 0,44 |
| Caquetá | 0,6 | 2 | 1,24 | 0,64 |
| Putumayo | 0,6 | 2 | 1,24 | 0,64 |
| Arauca | 0,5 | 2 | 1,24 | 0,74 |
| Guaviare | 0,2 | 2 | 1,24 | 1,04 |
| San Andrés | 0,2 | 2 | 1,24 | 1,04 |
| Amazonas | 0,1 | 2 | 1,24 | 1,14 |
| Guainía | 0,1 | 2 | 1,24 | 1,14 |
| Vaupés | 0,1 | 2 | 1,24 | 1,14 |
| Vichada | 0,1 | 2 | 1,24 | 1,14 |
| | | 161 | | 12,91 |

Nota: no se incluyen los tres representantes a la cámara en los distritos (circunscripciones especiales).

%P = Porcentaje de población electoral en el distrito; E = número de escaños o magnitud de distrito; %E = Porcentaje de la magnitud respecto del tamaño de la legislatura. Por cada E = electores por escaño.

Fuente: Resultados electorales de la Registraduría. Véase <http://www.registraduría.gov.co>

Según los datos de la Tabla 1, el distrito de Bogotá está sub-representado en 4,82%, mientras que, por ejemplo, el de Vichada está sobre-representado en 1,15%. Si consideramos además la relación de población electoral por cada escaño del distrito, podemos observar que en Vaupés existe un escaño cada 0,05% de electores nacionales, mientras que en Bogotá existe un escaño cada 0,75% de electores. La nueva distritación electoral supuso el incremento de 26 circunscripciones a 33, pasando de unos 199 escaños a 161. Según las proyecciones censales y las reasignaciones de escaños, el nivel de sobre-representación distrital quedó más o menos en un nivel similar.²⁸ Estas diferencias indican que la cámara baja no se constituye en función del principio “una persona, un voto”. ¿Es la distritación colombiana algo diferente al resto de las legislaturas latinoamericanas? La respuesta es negativa. Colombia es similar a muchos países en cuanto a distritación. La peculiaridad reside en la combinación con el senado. Es decir, su estructura bicameral constituye su peculiaridad.

4. Bicameralismo y sobre-representación

Institucionalmente, la representación política se materializa a partir de la estructura legislativa particular del sistema político. En otras palabras, la representación política está condicionada, entre otras cosas, por la estructura legislativa y por la forma de distribuir los escaños a través de los distritos, es decir por los criterios de representación (territoriales o demográficos). La combinación de ambas reglas es una expresión de la complejidad subyacente al sistema político. En este sentido, los sistemas bicamerales son más complejos que los unicamerales, y por lo general necesitan de una doble articulación de la representación política. Los estados cuya organización es democrática y federal, son bicamerales. En estos casos tienen que intentar combinar dos criterios de representación muy diferentes: el ajustado al principio democrático (criterio demo-orientado) y el que se ajusta a los requerimientos del federalismo (criterio terra-orientado). Mientras que el criterio demo-orientado supone *un voto per capita*, el criterio terra-orientado supone igualdad de representación para cada sub-unidad o, para hacerlo más contrastante, *un voto por sub-unidad*. Por tal motivo, los sistemas federales democráticos poseen en su amplia mayoría una estructura legislativa bicameral.²⁹ Las cámaras bajas suelen ser las

28 Antes de 1991 la sobre-representación arrojaba un 13%, aproximadamente. Este dato no tiene la precisión de la SRD del 2002, debido en parte a que los nuevos distritos pertenecían a otras circunscripciones, razón por la cual en este trabajo se reasignaron los valores poblacionales. De todas formas, se estima que no debe haber demasiado desvío.

29 A modo de corroboración, de los quince estados federales democráticos existentes en la actualidad, todos ellos poseen una estructura legislativa bicameral. La única excepción es la Unión Europea si –como se cree que así es– se la considera un sistema federal.

cámaras demo-orientadas, o las “*one person-one vote chamber*”.³⁰ Mientras que las cámaras altas o senados suelen poseer un mismo número de escaños por distrito – tal es el caso de Argentina y Brasil, que asignan tres senadores por distrito, y México que asigna tres senadores por distrito más unos 32 senadores plurinominales en un distrito único nacional–, Estados Unidos asigna un número de dos senadores por estado. No obstante, a pesar de que el criterio territorial es un criterio legítimo de representación del sistema federal, y en algunos casos se utiliza en sistemas unitarios con diferencias regionales (por ejemplo Bolivia), tiende a existir un ethos valorativo pro-igualitario del voto que hace más hincapié en el requisito democrático al cual supuestamente se ajustarían las cámaras bajas.

De una muestra de veinticinco países bicamerales se puede obtener una idea de la situación representativa colombiana. La organización de los casos responde a un criterio medianamente plausible, que consiste en considerar el promedio de SRD del total de sus legislaturas. Esto es, calcular los valores de SRD de cada cámara, sumarlos y dividirlos por dos. La Tabla 2 revela que Argentina es el sistema bicameral que más se desvía del criterio *demo-orientado*, o mejor dicho, es el país con mayor nivel de SRD, con un promedio de 33,00, seguido de España, Bolivia, Chile y Brasil. En contraste, el país que satisface matemáticamente el principio de “una persona, un voto”, o el país perfectamente ajustado al criterio *demo-orientado* de distribución de escaños, es Holanda (federal), mientras que Uruguay, Italia y Paraguay, le siguen en esa escala de ajuste al ideal normativo.

De los veinticinco países, diecinueve de ellos poseen más SRD en sus cámaras altas que en sus cámaras bajas, mientras que de los seis restantes, cuatro de ellos no poseen cámaras altas con sobre-representación distrital (Colombia, Paraguay, Uruguay y Holanda). De esos seis países, cinco tienen cámaras bajas con más valor de SRD que sus cámaras altas (Colombia, Austria, República Checa, Paraguay y Uruguay), lo que va contra la noción de cámara de representación territorial, mientras que Holanda no posee sobre-representación distrital en ninguna de sus dos cámaras. Los sistemas bicamerales parecen seguir la lógica intuitiva: una cámara territorial y otra cámara en la cual la representación de los ciudadanos tiende a aproximarse al criterio *demo-orientado*, diecinueve de los veinticinco países al menos presentan esa tendencia.

30 Alfred Stepan. “Federalism and democracy: beyond the US model”. *Journal of Democracy* No. 4. vol. 10. 1999, pp. 19-34.

Tabla 2. Sobre-representación distrital en veinticinco países bicamerales

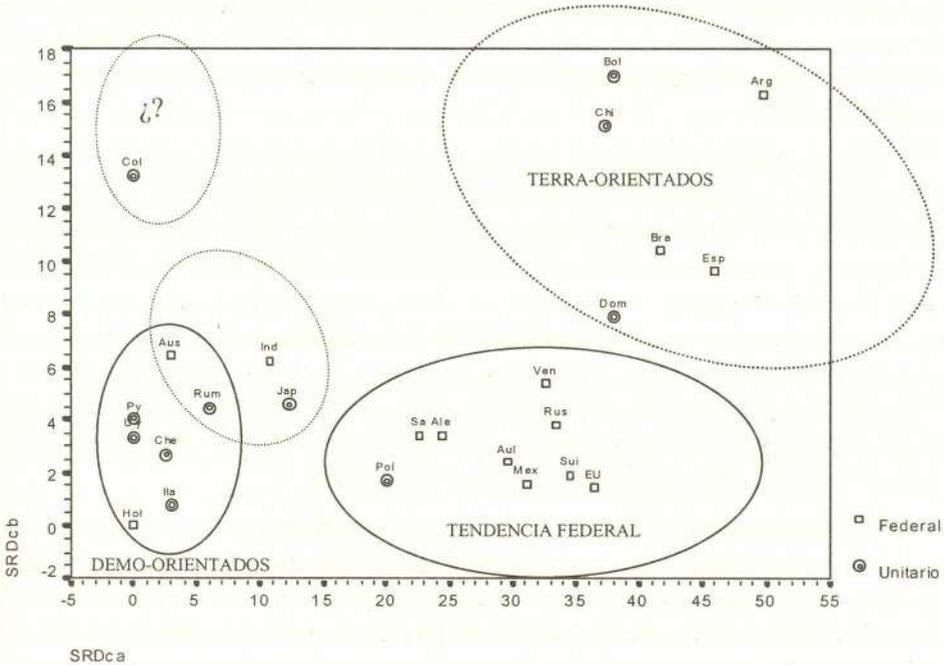
| País | SRD | | Promedio |
|-----------------------------|-------------|-------------|----------|
| | Cámara Baja | Cámara Alta | |
| Argentina (1997) | 16,28 | 49,73 | 33,00 |
| España (2000) | 9,63 | 45,93 | 27,78 |
| Bolivia (1997) | 17,00 | 38,00 | 27,50 |
| Chile (1997) | 15,10 | 37,30 | 26,20 |
| Brasil (1998) | 10,44 | 41,74 | 26,09 |
| República Dominicana (1986) | 7,93 | 38,00 | 22,97 |
| Venezuela (1998) | 5,37 | 32,65 | 19,01 |
| EEUU (1992) | 1,44 | 36,42 | 18,93 |
| Rusia (1995) | 3,82 | 33,46 | 18,64 |
| Suiza (1995) | 1,93 | 34,48 | 18,20 |
| Australia (1996) | 2,42 | 29,62 | 16,02 |
| México (2000) | 1,56 | 27,29 | 14,42 |
| Alemania (1994) | 3,44 | 24,40 | 13,92 |
| Sudáfrica (1995) | 3,42 | 22,61 | 13,02 |
| Polonia (1997) | 1,74 | 20,00 | 10,87 |
| India (1991) | 6,22 | 10,79 | 8,50 |
| Japón (1995) | 4,62 | 12,24 | 8,43 |
| Colombia (2002) | 12,91 | 0,00 | 6,62 |
| Rumania (1996) | 4,47 | 5,92 | 5,20 |
| Austria (1994) | 6,43 | 3,01 | 4,72 |
| República Checa (1996) | 2,71 | 2,57 | 2,64 |
| Paraguay (1993) | 4,05 | 0,00 | 2,03 |
| Italia (1996) | 0,82 | 2,92 | 1,87 |
| Uruguay (1992) | 3,38 | 0,00 | 1,69 |
| Holanda (1996) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fuente: Elaboración y cálculos de promedios propia con base en datos de: David Samuels y Richard Snyder. *Op. cit.* Para los casos no latinoamericanos y para los casos latinoamericanos y España, véase: Diego Reynoso. *Ponderando votos. La política de la sobre-representación distrital en perspectiva comparada. Op. cit.*

La Figura 1 presenta tres tendencias empíricas de sistemas de representación en veinticinco países, todos ellos bicamerales. El criterio de diferenciación es arbitrario, pero considerando los límites matemáticos que suele imponer la división distrital, se puede conjeturar que un mínimo nivel de SRD no es producto de una decisión deliberada de introducir una compensación en favor de algunas sub-unidades o distritos electorales, sino debido a una *imposibilidad matemática* de fragmentar la representación (en sistemas de distritos plurinominales) o de construir distritos con un número equivalente de población, es decir, una *imposibilidad físico-geográfica* (en sistemas de distritos uninominales).

Figura 1.

Tres tendencias de la sobre-representación distrital en países bicamerales y el caso de Colombia



Comparativamente, se observa que la composición de la cámara alta en la mayoría de los sistemas federales responde a un criterio territorial, con sólo 2 excepciones que se ubican a la izquierda (Austria y Holanda). Holanda constituye un tipo contra-intuitivo de federalismo al no incorporar ningún tipo de criterio territorial de representación. Si se consideran las cámaras bajas, resalta a simple vista, que los

sistemas federales tienden a satisfacer el criterio *demo-orientado*, con la excepción de Argentina, Brasil y España, y en menor medida, Austria e India. La línea vertical divisoria de la gráfica es arbitraria, de este modo Austria fue incluida al conjunto del principio “una persona, un voto” debido a que es apenas unos decimales superiores, mientras que India fue excluida de ese conjunto.

Existen tres tendencias claras representadas por los conjuntos, en cuanto a tipos de sistemas de representación según como se combinan los niveles de SRD de ambas cámaras. Además se encuentran tres casos residuales que pueden ser reagrupados en alguno de los tres conjuntos empíricos, con excepción de Colombia (en el margen superior izquierdo de la Figura 1). Uno de los conjuntos está compuesto por el tipo *demo-orientados* de representación, que reúne a los sistemas que no poseen una pauta territorial en ninguna de sus cámaras, o que al menos admiten una pequeña distorsión que bien puede ser matemática pero no política. Las otras dos tendencias incluyen en alguna medida una pauta territorial, siendo los tipos *federales* los que la destinan a la cámara alta, mientras que los tipos identificados como *terra-orientados* presentan criterios fuertemente territoriales en ambas cámaras, lo que supone altos niveles de SRD.

Sistemas demo-orientados: El primer tipo de sistemas está compuesto por los países cuyas cámaras están dentro del área de satisfacción del principio de “una persona, un voto” (el cuadrante inferior-izquierdo de la Figura 1). Uruguay, Paraguay y Holanda, poseen cámaras altas sin sobre-representación distrital, debido a sus sistemas de distritos único. El caso de Holanda es bastante atípico, puesto que si bien es un país federal no contempla criterios de representación territorial en ninguna cámara. También ingresan a este grupo los casos de Italia, República Checa y Rumania. Este tipo de sistemas parece ser el más adoptado en los sistemas unitarios bicamerales y de extensión territorial pequeña. Por aproximación, Austria puede ser incluida en este conjunto de sistemas *demo-orientados*.

Tendencia federal: El segundo tipo de sistemas está compuesto por países que siguen una pauta de representación federal (cuadrante inferior-derecho de la Figura 1). Todos los países de este segmento, poseen cámaras bajas *demo-orientadas* y cámaras altas *terra-orientadas*. La lógica aquí parece ser la complementariedad de criterios representativos que dan lugar a una forma de bicameralismo incongruente³¹ y con potencial de asimetría. Todos los países de este conjunto son federales, con excepción de Polonia. En todos estos casos, la SRD en cámara alta es superior a 20,00

31 Arend Lijphart. *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Yale University Press, 1999.

puntos aproximadamente. Japón podría incluirse dentro de este conjunto, aunque su cámara alta sólo supere los 10,00 puntos, además de no ser un país federal. Invariablemente todos estos países poseen cámaras bajas con valores de *SRD* inferiores a la línea divisoria horizontal de 6,00 puntos. Ello parece ilustrar una tendencia de doble representación o complementariedad de criterios representativos, muy típica del formato federal.³² Por un lado, una representación territorial en cámaras altas; por el otro, una representación adecuada al principio de “una persona, un voto” en las cámaras bajas.

Sistemas terra-orientados: El tercer tipo de sistemas es el terra-orientado (cuadrante superior derecho de la Figura 1) y está constituido por países con sobre-representación distrital en ambas cámaras, que superan las líneas divisorias de la sobre-representación no intencionada. Argentina, Bolivia y Chile son los sistemas cuyos niveles de *SRD* indican un pronunciado predominio territorial de la organización de la representación. Apreciándolo desde otro punto de vista, son los países más alejados del principio de “una persona, un voto”. Dentro de esta tendencia se incluye a España, Brasil y República Dominicana. India es el otro país federal que podría ingresar a la zona de predominio territorial, aunque por sus valores de *SRD* se encuentra muy cercano a las dos líneas divisorias, haciendo francamente imposible determinar la intencionalidad del sesgo. Austria también posee esta característica de cercanía a los límites, pero sus relativamente bajos niveles de *SRD* en cámara alta alejan a este país de la tendencia fuertemente territorial.³³

5. El peculiar bicameralismo colombiano

El cuadrante superior-izquierdo de la Figura 1 pareciera ser una zona prohibida, o al menos inconsistente con las formas de representación adoptadas por la mayoría de los países bicamerales. En este sentido se presenta como un cuadrante teóricamente posible pero empíricamente residual. Está compuesto por países que poseen una acomodación de la representación contraria a la tendencia. Colombia es el caso paradójico. En este país la cámara alta se elige en un distrito único nacional, por lo que se ajusta matemáticamente al criterio demo-orientado, al igual que Uruguay, Paraguay y Holanda. En este caso el 100% de los electores coincide con el 100% de los escaños, lo que impide teóricamente la sobre-representación distrital. Previamente-

³² George Tsebelis y Jeannette Money. *Bicameralism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

³³ Ecuador presenta un alto nivel de *SRD* (aproximadamente un 24%), pero se trata de un sistema unicameral que aquí no viene al caso comentar.

te a la constitución de 1991, el senado colombiano se elegía en 24 distritos plurinominales y poseía aproximadamente una sobre-representación de 15,20%.³⁴ El nuevo bicameralismo surgido con posterioridad a 1991, presenta la peculiaridad de que la representación territorial se aloja en la cámara baja. Los niveles de SRD son más elevados en la cámara baja, lo que la convierten en la cámara territorial, es decir la cámara terra-orientada. En este sentido, siguiendo la clasificación de Lijphart,³⁵ el bicameralismo colombiano es incongruente en virtud de que cada cámara es elegida mediante un criterio de representación diferente. Ahora bien, esta incongruencia va en dirección contraria a la incongruencia que habitualmente se encuentra en los sistemas bicamerales.

Colombia constituye uno de los casos más interesantes para pensar el problema de la sobre-representación distrital y su relación con la estructura legislativa. Todo indica que las magnitudes de los distritos electorales³⁶ revelan una asignación de escaños con pretensiones de promoción de las regiones con un potencial de votos marginal.³⁷ Al valer cada escaño un 0,62%, los distritos que poseen una población inferior a esa cifra no recibirían ni siquiera un escaño si se siguiera el criterio “una persona, un voto”. Así podría suceder en el caso de algunos distritos o departamentos como Arauca, Amazonas, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada.³⁸ Particularmente, estos distritos reúnen el 1,3% de la población electoral pero eligen un 8,3% de los escaños de la cámara baja. Esta sobre-representación está determinada constitucionalmente al proteger a los distritos electorales con menos población colocando un piso de dos escaños mínimos por distrito electoral.³⁹

34 De nuevo, este dato puede variar en función de valores más precisos de la población incluida en esas 24 circunscripciones. No obstante, el desvío no debe ser mayor o menor de un 2%.

35 Arend Lijphart. *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. Op. cit.

36 Para los no especialistas: con ello se indica la cantidad de escaños en disputa en un distrito electoral.

37 Jorge Horbath: “Comunicación personal”, marzo, 2003.

38 Antes de la constitución de 1991, los distritos de Arauca, Casanare, Putumayo y San Andrés, anteriormente eran intendencias, mientras que Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada eran comisarías. Después de la constitución pasan a erigirse en departamentos (Artículo 309).

39 El Artículo 176 de la constitución de 1991 determina que “la cámara de representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta

Quizás una explicación potencial reside en que el nivel de descentralización de Colombia, a partir de los años noventa, tenga su correlato político allí donde los votos cuentan más, es decir en la cámara baja.⁴⁰ Al respecto, cabe acotar que con mayor frecuencia la cámara de origen, para la discusión y aprobación de los proyectos de ley, es la cámara baja. La descentralización en Colombia se decide por un proceso de dispersión del poder territorial para restar posibilidades de ascenso al ámbito nacional de alguna fuerza alternativa al bipartidismo. No se puede dudar que en muchas ciudades de Colombia (Bogotá, Cali, Barranquilla, Manizales, Ibagué, Valledupar, entre otras) las alcaldías han estado en manos de movimientos políticos alternativos al bipartidismo (aunque no a la elite política y económica); sin embargo, no se ha podido consolidar una fuerza diferente a éste en el ámbito nacional. La dispersión generada por una descentralización municipal impide el agrupamiento y consolidación de alternativas políticas reales.

Según algunas investigaciones como la de Fernando Mejía Botero,⁴¹ la estrategia de descentralización en Colombia consistió en difuminar el poder en los municipios para poder concentrarlo en la capital. Para ello habían debilitado normativamente los departamentos, y aunque se empezaron a elegir los gobernadores, se les quitó mucho poder de planeación económica, decisiones sociales, y pasaron a ser simples

mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil". En este sentido, una vez convertidas las anteriores intendencias y comisarías en departamentos les corresponde un mínimo de 2 escaños. Véase nota pié de página anterior.

40 Considerando los niveles de descentralización fiscal, Colombia figura detrás de Argentina y Brasil (ambos países federales) y por delante de México y Venezuela (también estos dos, países federales). Cfr. Eliza Willis y otros. "The politics of decentralization in Latin America". *Latin America Research Review*. No. 1, vol. 34, 1999, pp. 7-56. Los datos de las investigaciones arrojan que Colombia, a pesar de no ser un país formalmente federal, posee una estructura de descentralización similar a la de los dos países federales más grandes de América Latina. Sin embargo, cabe acotar que los resultados de la alta descentralización son en el ámbito municipal, mientras que la distritación corresponde al nivel departamental. Si se comparara la descentralización de Colombia con otros países en el segundo nivel administrativo (provincia, estado, departamento), el resultado es diferente, aunque se mantiene dentro de los países más descentralizados, de todos modos. Cfr. Fernando Mejía Botero. *Autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de descentralización hacia el municipio en Colombia y México*. México, FLACSO, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, 2002.

41 *Ibíd.*

intermediarios entre la nación y los municipios. Una de estas estrategias consistió en establecer el distrito único nacional para la cámara alta (Senado), que además debilitaría los cacicazgos locales enquistados en los distritos territoriales. Se pensó que teniendo un único distrito para esta cámara los grupos regionales se debilitarían, ya que los senadores competirían nacionalmente dispersando sus votos en una lista nacional. Sin embargo, esta estrategia no arrojó el resultado esperado, debido a que los senadores siguen siendo votados regionalmente mediante un peculiar fenómeno de atomización de las fracciones partidarias, prevaleciendo una competencia entre “las micro-empresas electorales”.⁴² En Colombia todos los escaños se asignan en el nivel de distrito, cada partido presenta por lo general múltiples listas y la mayoría de las listas no obtienen los escaños correspondientes a la cuota que le correspondería por el sistema de representación proporcional. De este modo, las competencias de los partidos colombianos son similares a las competencias entre quienes encabezan cada lista bajo el voto único no transferible.⁴³ En otras palabras, las elecciones terminan siendo competencias entre candidatos en vez de competencias entre listas.

Al observar los datos electorales de los senadores, típicamente los candidatos de los partidos liberal y conservador obtienen los votos en los departamentos de donde son oriundos; sin embargo, los candidatos de los partidos más pequeños obtienen sus escaños debido a la dispersión de los votos, lo cual está favorecido por el distrito único nacional.⁴⁴ Lo anterior puede ser importante en dos sentidos: a) la regla de ese bicameralismo no fue desprovista de irracionalidad o desinterés; b) el resultado final no cambió la situación, la regla informal se impuso.⁴⁵

42 Eduardo Pizarro Leongómez (s.f.). “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”. Biblioteca Virtual Banco de la República, Bogotá.

43 Gary Cox. *Making votes count: satrategic coordination in the world´s electoral systems*. Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 111.

44 Si se compara el número de partidos de ambas cámaras se puede observar que la regionalización de la política ha cobrado peso incluso en el distrito único nacional, sobre todo para los partidos liberales y conservadores, en los cuales los candidatos agregan sus caudales electorales regionales a la lista nacional. Ello tiene un impacto en el resultado agregado de la composición del senado. En las elecciones de 1998 y 2002 el número efectivo de partidos legislativos en el senado arrojó un valor de 2.53 y 3.18, respectivamente. En la cámara baja, el mismo alcanzó los valores de 2.36 y 2.71. Véase: Javier Duque. “Partidos divididos y organización precaria”. *Op. cit.*

45 Agradezco a Fernando Mejía Botero estos precisos comentarios. Para una ampliación, véase: Eduardo Pizarro Leongómez. *Op. cit.*

6. Representación, territorio y democracia

En términos generales, Latinoamérica presenta un promedio de sobre-representación distrital elevado.⁴⁶ Pero no hay una tendencia marcada que indique que existe un patrón predominante de sistemas de representación. Por el contrario, en la región existe un mapa variopinto de sobre-representación distrital bicameral. Los hay demo-orientados, los hay terra-orientados y también aquellos que se ajustan a la representación de tipo federal.

Si se comparan las cámaras bajas, solamente Perú posee un sistema sin sobre-representación distrital matemáticamente perfecto; mientras México, Paraguay y Uruguay poseen sistemas que se ajustan políticamente al criterio demo-orientado de reparto de escaños, pero debido a la división distrital se hace matemáticamente imposible fraccionar la representación, lo que produce la admisión de valores mínimos. Los que elevan el promedio de la región son los sistemas terra-orientados, entre los que figuran Argentina, Bolivia, Chile y República Dominicana, a los cuales cabría agregarles Ecuador y Colombia.

Si bien en algunos casos puede destacarse que una alta sobre-representación distrital ha sido parte de la herencia autoritaria de los regímenes militares (como en Argentina, Brasil y Chile), también cabe destacar que en Perú y Paraguay la distribución perfectamente demo-orientada (este último en cámara alta) no ha sido, precisamente, una decisión tomada por gobiernos con aceptables credenciales democráticas. De hecho, si se compara la ubicación de cada país a partir de su grado de libertad política en el ranking de Freedom House, estos últimos se encuentran dentro del grupo de países "parcialmente libres", mientras que Argentina y Chile figuran como países "libres".⁴⁷ Hay que enfatizar que la implementación de la sobre-representación distrital da como resultado una mayor inclusión de partidos en la legislatura, allí donde la nacionalización del sistema de partidos es débil y cobran fuerza expresiones políticas locales, fundamentalmente aquellas localizadas en provincias o regiones sobre-representadas.⁴⁸

46 David Samuels y Richard Snyder. *Op. cit.*

47 Según los datos del Freedom House (2001), Argentina figura con una puntuación de 2 en derechos políticos y 3 en libertades civiles, mientras que Chile obtiene 2 puntos en ambas dimensiones del ranking. En contraposición, Perú posee un valor de 5 y 4 respectivamente, mientras que en ambas dimensiones Paraguay figura con un 4 y un 3. En la escala, 1 representa la categoría de mayor libertad mientras que 7 representa la categoría de menor libertad. Posteriormente a la crisis de diciembre de 2001, Argentina pasó a figurar en el ranking de Freedom House como parcialmente libre.

48 Una corrección a este argumento. La tendencia a presentar un número de partidos mayor no es generalizable a los sistemas uninominales o de magnitudes bajas constantes (como

Si se acepta que entre más número de partidos con representación, más repartido está el poder y mayor es la posibilidad y necesidad de ampliar el consenso, entonces la sobre-representación distrital introduce un efecto positivo al orientar al sistema electoral en una dirección más permisiva e inclusiva. Por decirlo en otros términos, la probabilidad de compartir el poder entre más actores se incrementa.⁴⁹ Por otra parte, además del incentivo al poder compartido, en países con una alta diversidad social, amplia extensión territorial o diversidad geográfica, la fuerte rivalidad entre el centro político y el interior o la periferia del país, necesita de arreglos institucionales que la expresen. Este argumento resulta políticamente relevante. Por ejemplo, en Argentina es histórica la tensión existente entre el centralismo “porteño” metropolitano y bonaerense frente al federalismo provincial fuertemente asentado en el interior del país.⁵⁰ En este sentido, la sobre-representación distrital ha servido como una suerte de compensación entre las disparidades de poder existente, otorgando mayor representación a las provincias o distritos que no pertenecen al área metropolitana central. Además, la función de compensación en la cámara baja es aún más notable en los sistemas bicamerales donde el senado juega un papel residual. En virtud de que la cámara territorial no compensa el peso político de los diferentes territorios, se introducen criterios territoriales en la cámara baja, como tal parece ser el caso peculiar de Colombia.⁵¹

Desde una perspectiva contraria, puede sostenerse que la diversidad de partidos que ingresan a la legislatura no es funcional a la necesidad de producir un gobierno eficaz. Desde este punto de vista, un mayor número de actores implica más problemas de coordinación y menos eficacia. Dado ese supuesto, la inclusión de muchos partidos en la legislatura produciría una mayor división y generaría obstáculos a un gobierno eficaz, además dificultaría la formación de un gobierno unificado. La necesidad de evitar la fragmentación del sistema partidario legislativo implica la

por ejemplo un sistema uninominal). El efecto en realidad se produce al incrementar la magnitud de los distritos más chicos respecto de la magnitud que hubieran recibido si se hubieran distribuido los escaños conforme un criterio demo-orientado. Véase: Diego Reynoso. “Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital”. *Política y Gobierno* No. 1. vol. 8. México, CIDE, 2002.

49 Arend Lijphart. *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. *Op. cit.*

50 También en Brasil, España y Rusia, por citar solamente unos pocos ejemplos.

51 Un interesante y exhaustivo análisis sobre la distribución de los escaños de los partidos conservador y liberal, según los distritos electorales, puede consultarse en: Javier Duque. *Op. cit.*; Eduardo Pizarro Leongómez. *Op. cit.*

construcción y adopción de sistemas electorales más restrictivos.⁵² De tal manera, una reducción de la sobre-representación distrital, permitiría inclinar el mecanismo de conversión de votos en escaños en un sentido más restrictivo, al constreñir el ingreso de los partidos a la legislatura. Por otra parte, permitiría que los distritos más poblados y urbanos con mayor magnitud de distrito, en donde los partidos nacionales tienen sus electorados, dominen la arena legislativa y la política nacional.

Esta segunda perspectiva, invariablemente, favorece la tendencia a favor de una mayor centralización política, lo cual no parece deseable en países con una larga tradición de luchas por la disminución del poder central, que ha devenido en constituciones formalmente federales (por ejemplo Argentina, Brasil y México) o que en la práctica funcionan con una alta descentralización (por ejemplo Bolivia y Colombia), o que han logrado la unidad del Estado mediante el otorgamiento de un status especial a determinadas regiones o comunidades (por ejemplo España y Canadá).

En lo que se refiere al sistema de partidos y al funcionamiento de la legislatura, debe pensarse seriamente la cuestión sobre qué tipo de sistema electoral permite dirigirse en una u otra dirección. Sin embargo, no parece factible que en Latinoamérica un sistema más restrictivo facilitaría o mejoraría la función representativa y la función de gobierno, simultáneamente, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades de los desarrollos regionales, la importancia de los gobiernos sub-nacionales y su impacto en la estabilidad democrática. Tal ha sido la intención en la redistribución distrital posterior a 1991 en Colombia: contener la representación territorial en la cámara baja y debilitar el peso regional en el senado. Sin embargo, los efectos esperados no pudieron con la inercia territorial de la lógica de la competencia política colombiana. Ello lleva a pensar que en muchas situaciones, sería imposible alcanzar un perfecto reparto demo-orientado sin afectar el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

7. Una conclusión tentativa

Como algunos elementos parecen indicar, en la mayoría de los casos muchos votos "no contarían" si la distribución de los escaños se hiciera conforme al principio democrático "una persona, un voto". Por ejemplo, como se subrayó, algunos departamentos de nueva existencia ni siquiera alcanzarían la cuota para que se les asigne un escaño. Esta es una de las grandes paradojas de la sobre-representación

⁵² Mark Jones. *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995.

distrital: normativamente no posee suficientes credenciales de aceptabilidad democrática, pero funcionalmente pareciera hacer viable un orden político representativo territorialmente. En orden a hacer que los votos cuenten,⁵³ resulta muchas veces imprescindible y hasta preferible. Este es el problema que la sobre-representación distrital resuelve satisfactoriamente en muchos sistemas políticos, y en ello reside su utilidad. Incluir más actores en la toma de decisiones, como sucede por ejemplo en los sistemas federales, contribuye a compensar ciertas disparidades regionales, étnicas, poblacionales o económicas.

El estudio de la sobre-representación distrital en la legislatura colombiana deja algunas preguntas respecto de lo políticamente deseable, lo políticamente correcto y lo políticamente posible. Los cambios introducidos a partir de 1991 mantuvieron el criterio territorial de representación en la cámara de representantes y redujeron a cero la territorialidad del senado. Sin embargo, la lógica de la competencia política y la peculiaridad del sistema electoral colombiano⁵⁴ han reproducido las pautas territoriales de obtención del voto en un sistema de distrito único nacional. La peculiaridad del bicameralismo colombiano reside en poseer una cámara baja territorial con altos niveles de sobre-representación (aproximadamente 13%) y un senado formalmente demo-orientado, con distrito único nacional, pero informalmente terra-orientado.

53 Gary Cox. *Op. cit.*

54 Véase: *Ibid.*, pp. 111-114.