

*Ponencia del **Partido Verde** para el Foro de Participación Política convocado por Organización de Naciones Unidas en Colombia (ONU) y el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz de la Universidad Nacional, abril 28 de 2013.*

Desde la refundación del Partido Verde en marzo de 2009, el Partido Verde decidió asumir retos y banderas de gran trascendencia para toda Colombia, desde ese día hemos realizado un trabajo incansable por el respeto a la vida, por la primacía del interés general sobre el interés particular, por el rechazo a cualquier tipo de violencia, por la seguridad y convivencia, por el derecho a vivir sin miedo, es por eso que hoy, como siempre, desde todos los rincones del país, simpatizantes, militantes, ediles, alcaldes, concejales, diputados, gobernadores, congresistas, todos los miembros del Partido Verde acompañamos firmemente el proceso de paz adelantado por el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos y los integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC – EP. Celebramos la apertura de espacios para que la ciudadanía se pronuncie sobre los temas de la agenda de negociación y presenten las rutas más convenientes para que cada uno de tales puntos tenga un resultado positivo.

Siendo los principios y prioridades del Partido Verde nuestra guía a seguir en este largo camino para obtener la paz, decidimos ingresar a la Mesa de Unidad Nacional y desde allí apoyar incondicionalmente al Presidente de la República y a los delegados del Gobierno Nacional en la Habana (Cuba), pero ante todo, trabajar de la mano del Gobierno y de otros partidos políticos y movimientos sociales en la consecución de la paz, varias han sido las iniciativas propuestas por parlamentarios verdes, entre ellas la ley de participación ciudadana y el proyecto de acto legislativo para introducir un sistema mixto de representación en el Congreso de la República.

Si bien el Partido Verde apoya rotundamente el proceso de paz adelantado por el Gobierno Nacional y los integrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC – EP, consideramos que la paz no es simplemente la ausencia del conflicto armado. La paz, en el campo de la participación política y ciudadana, se construye formando una ciudadanía activa, educada políticamente y politizada.

Esta ponencia busca reafirmar el compromiso del Partido Verde con el proceso de paz, así como lo hicimos saber en días pasados con la carta enviada por el Senador John Sudarsky a la mesa de negociación donde expresamos el total respaldo al proceso e invitamos a la misma a discutir la propuesta del sistema electoral mixto.

Los resultados de la última Medición del Capital Social en Colombia (BARCAS 2011), evidencian un deterioro progresivo en aspectos críticos de la institucionalidad en Colombia. Tanto la participación cívica como política cayeron y disminuyeron la confianza institucional y el control social.

La participación política cayó un 34% entre el 2005 y el 2011 y la participación cívica disminuyó en un 49% desde 1997, con la caída más crítica entre el 2005-2007. Ésta se debe en gran parte a que el porcentaje de colombianos que participan en trabajos voluntarios pasó de un 48% a un 16% entre 1997 y el 2011. A su vez la participación cívica en organizaciones voluntarias seculares (OV), ha

venido disminuyendo, cayendo un 34% entre 1997 y el 2005 y un 32% adicional en los últimos seis años, con siete de cada diez (70%) colombianos indicando que no pertenecen a ninguna OV secular (2011).

El actual método democrático electoral no es suficiente dadas las nuevas condiciones de la ciudadanía. Debido a las limitaciones de la democracia tradicional representativa, el Estado contemporáneo ha hecho el tránsito del voto como única herramienta de materialización de la democracia, hacia la apertura de nuevos espacios donde el ciudadano pueda no solo escoger a través del sufragio a sus gobernantes, o expresar su opinión favorable o negativa frente a una iniciativa específica (mecanismos de democracia directa), sino además contribuir activamente a definir, en cada momento de su proceso de elaboración, la acción estatal. Sin embargo, aunque se han dado pasos importantes, aún se advierte en Colombia un **déficit general de política pública en materia de participación ciudadana**.

La participación ciudadana no se debe limitar a el momento en que el ciudadano deposita el voto en periodo electoral. Es absolutamente necesario conectar el Estado y la sociedad por medio de la vinculación entre la democracia participativa y la democracia representativa, la promoción y efectiva accountability con claridad sobre la representación, la construcción de bloques básicos de democracia y la creación de espacios e instancias que faciliten y promuevan la participación ciudadana durante las diversas etapas de construcción de la decisión pública.

Además de los *mecanismos de participación*, el BARCAS indaga por la democracia representativa a través del *eslabonamiento legislativo* que refleja la fortaleza de la relación entre el electorado y sus representantes¹. De acuerdo con el planteamiento teórico de *principal-agente*², en ésta relación los votantes (el principal) delegan la toma de decisiones en sus representantes (agente), para que actúen en nombre suyo. En este sentido, “la representación” radica en que los representantes elegidos actúan en beneficio de los intereses de quienes los eligieron, y los representados hacen seguimiento y control a la gestión de sus elegidos y los llaman a cuentas (*accountability*).

En el 2011 *eslabonamiento legislativo* cayó 15% frente a 2005 y 16% frente a 1997. El primer elemento a mencionar es el porcentaje de personas que tienen *cero en eslabonamiento*; es decir, que no cumplen con ningún criterio para establecer eslabonamiento, siendo el más elemental por lo menos haber votado. En 1997 el 55% de las personas tuvieron *cero en eslabonamiento*, porcentaje que bajó al 51% en el 2005 y aumentó en 2011 al 63%. Por otra parte, las mayores caídas en *eslabonamiento* entre 2005 y 2011 se presentaron en Juntas Administradoras Locales (JAL) (-33%) y Concejo Municipal (-27%).

¹ En el BARCAS, la variable de *eslabonamiento legislativo* se mide partiendo de la base de haber votado en una elección para los cuerpos de Senado y Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Municipal y Junta Administradora Local (JAL). Se le pregunta al encuestado si recuerda por quién votó en las elecciones, si sabe si éste potencial representante salió elegido, y del todo el listado mencionado, cuál representante que lo representa mejor o es el más cercano a sus intereses.

² Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

La estrecha relación que tiene la participación ciudadana y la participación política, la drástica caída de la participación ciudadana, la caída en el eslabonamiento legislativo y la poca confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones hacen necesario replantearse el actual modelo de sistema electoral que tiene el país, repensar las normas que han orientado los diseños y rediseños de nuestro sistema electoral desde comienzos del siglo XX, cuando se introdujo la representación proporcional. Cualquier cambio que el país quiera emprender se verá truncado o aminorado por la forma en que nuestro sistema político es funcional al clientelismo, el cual es determinado por el sistema electoral.

Es imperativo para frenar esta situación que encontremos la manera de introducir el concepto de *accontabilidad* en nuestra cultura política, es decir verdaderos y efectivos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el ámbito de lo público.

Con el objetivo de reformar el actual sistema electoral en beneficio de la sociedad, aumentar la participación ciudadana y la confianza de los colombianos en las instituciones en una Colombia post conflicto, consideramos que el proyecto de **sistema electoral mixto** propuesto por el Partido Verde responde a las necesidades de la sociedad colombiana en términos de participación política, racionalidad colectiva, relación entre candidatos y ciudadanos y rendición de cuentas claras.

Esta propuesta responde justamente a la necesidad de crear medidas efectivas para promover mayor participación y garantías en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones.

La Propuesta

Actualmente Colombia cuenta con un sistema electoral proporcional, nosotros proponemos la creación de un sistema mixto que tenga las bondades del sistema proporcional nacional en Senado y regional para Cámara (40%) y al mismo tiempo las responsabilidades para los elegidos que proporcionaría un sistema mayoritario distribuido por Distritos Electorales Uninominales (60%).

Cámara de Representantes

Cada departamento y el distrito capital se dividirán de acuerdo a su población en Distritos Electorales Uninominales (DUN) de aproximadamente 410.000 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 40% de las curules a asignar, descontadas del total las curules

correspondientes a las circunscripciones territoriales, indígenas, negritudes y residente en el exterior y minorías políticas que mantendrán las reglas de juego actuales.

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 (50% cociente electoral).

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 810.000 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 40 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 diferencias³

Para determinar las curules que le corresponden a cada partido se parte por determinar la votación total del partido a nivel nacional y determinar aquellos que superan el umbral vigente (Cociente / 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.

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 representante.

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

³ 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.

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.

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. La conformación de los DUN tendría además una importante consecuencia en la descentralización⁴. Parte importante de la lentitud de este proceso es la poca confianza que la delegación tiene en los departamentos, 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.

⁴ 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).

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.

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 consuma.

No es posible lograr una paz duradera en nuestro país con el modelo actual de gobernabilidad, no podemos seguir con un modelo que corta la relación entre sociedad y Estado al forzar que las relaciones entre ciudadanos y la política sean mediadas por relaciones clientelistas. Avanzar en un sistema electoral que responda a las continuas demandas de transparencia, legitimidad, accountability, participación real y garantías que día a día nos exige la sociedad colombiana, afianzaría la participación y permanencia de los grupos armados que se desmovilicen.