



REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL



Centro de Estudios
en Democracia
y Asuntos Electorales

DISTRITOS ELECTORALES Y CAPITAL SOCIAL

Felipe Botero, Bibiana Ortega y Juan Federico Pino
Universidad de los Andes

La presente investigación ha sido realizada por iniciativa y con financiamiento del Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales - CEDAE, de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los resultados de la misma, así como los contenidos y opiniones contenidas en él no constituyen posición oficial del CEDAE ni de la Registraduría Nacional del Estado Civil ni comprometen institucionalmente las mismas y son responsabilidad exclusivamente de los autores del estudio.

Noviembre de 2014

Democracia
Procesos Electorales
Participación



DISTRITOS ELECTORALES
Y CAPITAL SOCIAL



Procesos Electorales

DISTRITOS ELECTORALES Y CAPITAL SOCIAL

CONTENIDO

8	Prólogo
10	Introducción
13	1. Distritos electorales: fortalezas y debilidades de los sistemas uninominales
15	a. Fortalezas de los distritos uninominales
19	b. Debilidades de los distritos uninominales
21	c. Análisis de las debilidades y fortalezas de los distritos uninominales y su conexión con el capital social
24	d. Los distritos electorales en Latinoamérica y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
33	2. Distritos en Colombia. Una discusión vigente
37	2.1 Aproximación histórica al Sistema Electoral Colombiano (1886-2014)
37	a. Constitución Política de 1886
38	b. Derecho al sufragio
42	c. Fórmulas de decisión
46	d. Circunscripciones
51	Conclusiones
53	Anexos
56	Referencias
59	Leyes consultadas

PRÓLOGO

Publicaciones ceda

Una de las características de las democracias modernas es el alto grado de complejidad de los debates que conducen a mejorar el funcionamiento de las instituciones. Muchos de los debates que dividieron las sociedades en el pasado ya han sido resueltos abandonando las posiciones extremas. Temas como la vigencia de los derechos humanos, la separación de poderes, el modelo de organización territorial e incluso la discusión entre formas de gobierno parlamentarias o presidenciales no son ya el centro del debate porque frente a los hechos contemporáneos la sociedad ha decidido optar por un orden constitucional y el estado de derecho. La superación de estos debates ha derivado en el surgimiento de nuevos problemas y demandas, muchos de ellos complejos y llenos de matices.

Para poder entender los desafíos que afronta la democracia colombiana es necesario entender y mejorar nuestro nivel de comprensión de los fenómenos relacionados con la búsqueda, distribución y ejercicio del poder que constituyen los elementos definatorios del carácter de la democracia. Por esta razón, la primera tarea que le hemos asignado al Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) ha sido justamente promover una agenda de investigación que persiga dos objetivos. El primero, brindar mejor información y análisis sobre los procesos políticos y electorales que caracterizan la democracia colombiana. El segundo, conectar las agendas de investigación con las necesidades reales de los tomadores de decisiones en materia de reformas. Consecuentes con ese propósito se han seleccionado un conjunto de investigaciones que buscan llenar los vacíos que hoy tenemos cuando entramos a discutir temas relativos al mejoramiento de nuestras instituciones políticas.

Para alcanzar este objetivo hemos buscado los más importantes centros de investigación del país así como un conjunto de reconocidos expertos para que elaboren los estudios propios del centro y estructuren así lo que será la agenda de investigación del CEDAE. Hemos escogido esta metodología por considerar que nos permite potenciar las capacidades de instituciones que ya han adelantado trabajos sobre estas materias y con los cuales esperamos generar sinergias.

Como nuestro propósito es enriquecer el debate público esperamos que las distintas publicaciones propicien reflexiones en los escenarios políticos, sociales y académicos. La labor del CEDAE se complementará con futuros esfuerzos en materia de promoción de la cultura política y en poner a disposición de los colombianos la información de los procesos electorales que se han desarrollado en el país.

De esta manera la organización electoral responde a una creciente demanda que los ciudadanos y sus dirigentes expresan y es la de proporcionar análisis cualificados que permitan

entender de mejor manera las instituciones políticas. Es una tarea que viene abriéndose paso en toda América Latina y que ha llevado a que en casi todos los países existan hoy centros de estudios y capacitación que permitan trascender la labor de organizar elecciones y crecientemente avanzar hacia comprender y apreciar mejor los valores, procedimientos y el conjunto de elementos que comprenden la democracia.

Confiamos que la publicación que usted tiene en sus manos contribuye de modo sustantivo a alcanzar el propósito común de tener una democracia más sólida y profunda.

CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES
REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
DICIEMBRE DE 2014.

Introducción

Los sistemas electorales no son neutros. Lejos de ser aspectos meramente técnicos, los diferentes elementos del sistema electoral tienen consecuencias políticas conocidas, y son modificados precisamente para perseguir diversos objetivos políticos. Son justo su naturaleza política y su maleabilidad las que hacen atractiva la reforma electoral: con modificaciones relativamente sencillas, se pueden lograr cambios importantes en la dinámica política de un país.

Usualmente, los sistemas electorales se dividen en dos grandes familias. Por un lado, se encuentran los sistemas mayoritarios —propios de la tradición anglosajona—, y por el otro lado, están los sistemas de representación proporcional —propios de la tradición europea—. Cada uno de estos sistemas busca objetivos políticos diferentes. Los primeros enfatizan la construcción de mayorías y la posibilidad de los votantes de identificar a sus representantes. Los segundos, por el contrario, buscan que la composición del cuerpo legislativo represente de la manera más fiel posible la diversidad de las opciones políticas que los ciudadanos expresan con sus votos.

De acuerdo con Taagepera (2007), hay varias decisiones que se deben tomar a la hora de definir el sistema electoral. Las decisiones más relevantes tienen que ver con el tamaño del cuerpo legislativo, en cuanto al número de curules, el número y tamaño de los diferentes distritos electorales, la fórmula de asignación de curules y la estructura del voto.

En primer término, se debe fijar el número de sillas disponibles en las respectivas cámaras que conforman el cuerpo legislativo. En la medida en que suele haber una correspondencia entre el tamaño de la población y la representación política, el tamaño del Congreso está relacionado con el tamaño del país. Así, los países más poblados cuentan con congresos más grandes, y viceversa. Los congresos más pequeños tienen menos capacidad de dar cabida a variedad de partidos u opciones políticas, por lo que el tamaño del Congreso afecta las posibilidades de los partidos pequeños.

En segundo término está el asunto de los distritos electorales. Acá la decisión no sólo tiene que ver con el número de distritos en que se divide el territorio de un país, sino, más importante, con el tamaño de cada uno de los distritos. En la literatura, a esto se le conoce como la magnitud (M) del distrito, y se refiere al número de representantes que se eligen en cada distrito. La magnitud del distrito suele considerarse como el factor con mayor influencia sobre los resultados electorales (Duverger, 1957; Taagepera y Shugart, 1989).

Por último, está el tema de la fórmula de distribución de curules, la cual está atada a la estructura del voto. Las fórmulas definen la forma particular en la que los votos se van a traducir en curules. Éste es un ejercicio en el que hay que hacer aproximaciones, dado que los votos

son una variable continua, y las curules son variables discretas, y no es posible otorgar fracciones de curules. Naturalmente, hay diferentes formas de hacer esta traducción, y las diferencias tienen que ver con qué tipo de partido tiene ventaja en el proceso: grandes o pequeños. Además, el sistema define la estructura del voto. Al votante se le ofrece un voto categórico si sólo se tiene en consideración la primera opción que éste elige. Alternativamente, el votante tiene un voto ordinal cuando se le pide que ordene los candidatos de acuerdo con su preferencia. En adición a estos tres elementos fundamentales, también se pueden sumar características adicionales, tales como umbrales electorales, primeras y segundas vueltas o sistemas mixtos que combinan distritos uninominales con distritos plurinominales, entre otros. Tal como se describe en la siguiente sección, la literatura discute múltiples efectos de los distritos electorales sobre la dinámica política de los países.



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



DISTRITOS ELECTORALES Y CAPITAL SOCIAL

01 DISTRITOS ELECTORALES: FOTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS SISTEMAS UNINOMINALES

Las instituciones políticas tienen un rol central en la configuración del comportamiento político (March & Olsen, 1984), en la medida que imponen distintos tipos de restricciones e incentivos que constriñen las decisiones de acción de los actores colectivos e individuales en las democracias contemporáneas (Riker, 1980; Shepsle, 1979). El funcionamiento de los sistemas democráticos requiere instituciones que permitan reducir la incertidumbre al establecer unas reglas de juego de asignación del poder político entre diferentes contendientes (Przeworski, 1991). Sin embargo, no hay un solo conjunto de reglas transversales a todos los sistemas democráticos, ni hay consensos sobre cuáles instituciones permiten una mejor representación de los ciudadanos, un gobierno más eficiente o garantizan el apoyo ciudadano. Aunque en varios países con democracias consolidadas no se ha presentado un cambio institucional importante en las últimas décadas, otros Estados han variado sus reglas de juego al observar que éstas no tienen los efectos esperados en la representación de los ciudadanos o no estructuran un sistema de incentivos para que los políticos desarrollen en forma eficiente las funciones para las cuales fueron elegidos (Fujimura, 2013).

En este contexto, hay una amplia discusión académica sobre los impactos que tienen los sistemas electorales sobre la democracia. Una de las aristas de este debate es la concerniente a cómo se divide territorialmente la representación política en las democracias. Esta división está comprendida en un continuo que se establece entre distritos uninominales, plurinominales y circunscripciones nacionales. Algunos sistemas políticos, como los de la tradición anglosajona, se caracterizan por tener sólo distritos uninominales; otros —de tradición europea— están integrados por distritos plurinominales, como España o Italia. También hay países como Alemania o México que han optado por sistemas mixtos, que tienen distritos uninominales y plurinominales. Por último, hay países como Israel o Colombia que han optado por circunscripciones nacionales, donde los representantes son escogidos en todo el país, sin ninguna delimitación subnacional (Schwartz, 1994).

Esta variación en la división territorial de la representación política ha motivado que diversos académicos se pregunten por el impacto que tienen los diferentes tipos de distritos sobre la democracia o cómo interactúan éstos con otras instituciones del sistema electoral. El impacto del tipo de distrito electoral sobre el capital social es un tema que no ha sido abordado de modo sistemático en la literatura. Así las cosas, este trabajo presenta, en la primera parte, una revisión de literatura sobre las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales evidenciadas por diferentes investigaciones académicas. Con base en esta información, el documento analiza cómo se relacionan las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales con los procesos de construcción o debilitamiento del capital social. A continuación se revisan estudios que han trabajado este tema en Colombia y, finalmente, se analizan las conclusiones de la revisión de literatura sobre la forma en que los distritos inciden en la construcción de capital social, a partir de una comparación entre los países de la OCDE y de Latinoamérica.

a. Fortalezas de los distritos uninominales

La diferenciación entre distritos uninominales y plurinominales, así como las razones para su adopción, se basan, como lo expone Lijphart (1999), en una tensión que caracteriza todos los sistemas democráticos actuales, entre privilegiar la eficiencia y rendición de cuentas de los gobernantes o la representación de las distintas fuerzas políticas y sociales. La importancia de esto recae en que los distritos proporcionan incentivos a políticos y electores en varios ámbitos de la democracia, por ejemplo, en la forma en que los ciudadanos escogen sus representantes, la relación que establecen con ellos y las herramientas que tienen para castigar o premiar a los políticos según su desempeño en el cargo (Birch, 2007; Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

Los distritos uninominales, al sólo permitir la elección de un legislador, inciden en que las fuerzas políticas en un territorio no dispersen su apoyo entre varios partidos sino que coordinen sus acciones para presentar un único candidato a las elecciones (Cox, 1997). Al contrario, los distritos plurinominales dan más incentivos para que varios partidos políticos compitan en los distritos, ya que, al existir varios escaños, aumenta la probabilidad de ganar uno de éstos. Los incentivos que brindan los diferentes tipos de distritos son un elemento importante, aunque no el único, para que un sistema político tienda a ser mayoritario o proporcional. Por lo cual la literatura asocia los distritos uninominales con sistemas mayoritarios, donde se privilegian la eficiencia del gobierno, la conformación de mayorías legislativas, la presencia de pocos partidos en la arena electoral y la rendición de cuentas; mientras que los distritos plurinominales están más asociados a la representación proporcional de las diferentes fuerzas políticas de la sociedad y a la generación de sistemas multipartidistas (Lijphart, 1999).

Este tipo de características diferenciadas de los sistemas mayoritarios y proporcionales han sido señaladas por diferentes autores como el centro del debate de las ventajas y desventajas de los distritos electorales (Carey & Hix, 2011; Edwards & Thames, 2007; Reynoso, 2004; Strøm, 2000; Lancaster, 1986). Por lo cual la tensión, antes reseñada, está relacionada con los efectos que tiene una representación proporcional o mayoritaria sobre el sistema político.

Los distritos uninominales fortalecen la relación de responsabilidad entre los políticos y los electores, ya que cada ciudadano puede identificar fácilmente a su representante; mejoran los mecanismos de rendición de cuentas al facilitar que los electores reelijan o no su representante, y permiten la representación geográfica de todo el territorio (Curtice & Shively, 2010). Además, este tipo de distritos hacen que el número de partidos sea menor, por lo que están asociados, más que todo, con sistemas de partidos bipartidistas, aunque, como lo expone Singer (2013), hay excepciones a esta tendencia. Por su parte, los distritos plurinominales, al permitir la elección de varios representantes, facilitan una representación pro-

porcional de las fuerzas políticas en un territorio, así como de las minorías étnicas, políticas o culturales dentro de un Estado, y no tienden a sobrerrepresentar los partidos mayoritarios (Carey & Hix, 2011).

A partir del esquema anterior, se puede identificar una serie de ventajas que tienen los distritos uninominales sobre los plurinominales. En primer lugar, generan una relación más cercana entre los electores y sus representantes. Como lo indican Cain, Ferejohn y Fiorina (1987), los legisladores se ven motivados a servir a sus electores de manera más personal. En países como Gran Bretaña y Estados Unidos, los legisladores deben mantener un contacto personal y directo con los ciudadanos de sus distritos. Esto se refleja en que los ciudadanos conocen quiénes son sus representantes y se comunican frecuentemente con ellos para exponerles sus problemáticas y demandas, no sólo en el período de elecciones, sino durante toda su legislatura, lo que permite que los gobernados adjudiquen responsabilidades a los políticos, más fácilmente que en distritos plurinominales (Curtice & Shively, 2010).

Este contacto y conocimiento por parte de los ciudadanos de sus representantes tienen principalmente dos consecuencias. En primera instancia, facilitan y reducen la complejidad de la decisión de elegir un candidato, en la medida en que sólo tienen que valorar el desempeño de un único representante, quien es directamente responsable por las propuestas que les hizo a los electores, así como por su desempeño en el cargo para el cual fue elegido (Carey & Hix, 2011). En los distritos de alta magnitud, los ciudadanos tienen que evaluar la labor de varios representantes, lo cual incrementa la complejidad en la toma de decisiones de los ciudadanos y dificulta que éstos puedan castigar a los representantes que incumplieron las promesas de campaña o tuvieron una mala gestión durante su período. Además, en estos distritos plurinominales el porcentaje de votos para quedar elegido tiende a ser más pequeño, por lo que aumenta la probabilidad de victoria y el número de candidatos que pueden llegar a ganar las elecciones, lo cual crea mayores incentivos para que se presente un número más alto de candidatos en cada elección. Esto, necesariamente, aumenta la complejidad del proceso de elección que tienen que realizar los ciudadanos para seleccionar sus representantes (Jewell & Breaux, 1991).

La diferencia en el número de partidos y candidatos que se presenta en los dos tipos de distritos, también incide en que en los distritos de magnitud pequeña o uninominales haya un mayor grado de coordinación estratégica entre partidos y electores (Cox, 1997). Carey y Hix (2011) sostienen que este nivel de coordinación permite que la mayoría de votantes puedan tener un orden claro de preferencias sobre los candidatos o listas, y se establece un desincentivo para que éstos apoyen listas con pocas probabilidades de ganar la elección.

En este sentido, algunos sistemas electorales proporcionales son más complejos, por el número de partidos que compiten, y de esta manera dificultan que los electores utilicen las elecciones como un medio para premiar o castigar a los políticos por su desempeño en el

gobierno (Przeworski *et al.*, 1999). Los distritos uninominales en sistemas mayoritarios tienen una gran ventaja, en la medida en que reducen los costos de información que los ciudadanos necesitan para votar, lo cual da a éstos mayores herramientas de control para reducir la posibilidad de que los políticos actúen por fuera de su mandato, y les genera incentivos a los políticos para que sean más eficientes en su actividad legislativa (Fujimura, 2013).

Otro aspecto relevante es que, en los distritos uninominales, en las elecciones los candidatos tienden a hacer publicidad negativa sobre sus rivales. Los políticos tienen un fuerte incentivo para dar a conocer a los votantes conductas indebidas o malas gestiones administrativas de otros candidatos, debido a que toda reducción de popularidad del candidato cuestionado favorecerá su posibilidad de ser elegido. En este contexto, como lo explica Carey (2009), los políticos se vuelven transmisores importantes de información sobre las debilidades de los otros candidatos, lo que incide en que los ciudadanos tengan más información para evaluar los candidatos y votar por ellos.¹ La mayor responsabilidad de los políticos frente a sus electores, así como la capacidad que tienen estos últimos de sancionar o premiar a sus representantes, son una clara característica de los distritos uninominales o de baja magnitud (Chang & Golden, 2007; Lancaster, 1986).

También se ha señalado que en los distritos uninominales, los legisladores se convierten en mediadores e interlocutores entre el Estado nacional y la población local de sus distritos. Esta labor es importante, ya que si en un distrito se presentan varias quejas ante el representante sobre la implementación de una política pública, éste puede cabildear ante el Ejecutivo local, regional o nacional para que se haga un cambio o se replantee la política pública (Keefer & Khemani, 2009; Strøm, 2000). De tal forma, los representantes permiten establecer canales de retroalimentación entre la burocracia estatal y los ciudadanos para mejorar la calidad de las políticas que se implementen en el territorio.

Este trabajo de interlocución y comunicación permite que los ciudadanos tengan capacidad de denunciar ante sus representantes excesos o actos de corrupción cometidos por burócratas. En primer lugar, los ciudadanos saben que pueden acudir ante su representante para que éste exponga este tipo de situaciones en el nivel nacional y ante los medios de comunicación (Curtice & Shively, 2010). Además, los burócratas saben que los representantes tienen una constante comunicación con los ciudadanos, lo que se puede convertir en un incentivo para que los burócratas no tengan comportamientos arbitrarios o corruptos. Esta labor de representación y cercanía de los electores puede incidir en que la población de los distritos mayoritarios se sienta más satisfecha con la democracia. Al respecto, Berggren *et al.* (2004), en un estudio de once países europeos, encuentran evidencia empírica que sustenta este plan-

¹ En general, los medios de comunicación han abordado la publicidad negativa como un aspecto por corregir de las campañas políticas; sin embargo, también se ha señalado que este tipo de información realiza señalamientos directos y bien documentados que permiten a los electores tener información útil a la hora de votar. Al contrario, la información positiva es vaga y menos confiable (Carey 2009).

teamiento al constatar que los niveles de satisfacción con el régimen democrático en países con distritos plurinominales son inferiores a los de aquellos países que tienen distritos uninominales y representación mayoritaria. Sin embargo, Curtice y Shively (2010), estudiando países de diferentes continentes (nueve con distritos uninominales y diez con plurinominales), encuentran que los distritos uninominales muestran menores niveles de satisfacción con el régimen democrático. Estos resultados contradictorios indican que todavía es necesaria más investigación sobre la relación que puede existir entre satisfacción con la democracia y tipos de distritos electorales.

Asimismo, en los distritos uninominales de mayoría calificada (doble vuelta), los candidatos tienen un electorado claramente definido del cual depende su posibilidad de reelección, por lo que se tienen que asegurar el apoyo de la mayoría de votantes en su respectivo distrito. Esto incide en que en algunos países, los políticos tengan incentivos para enfocar su trabajo en toda la población de su distrito y no centren su labor legislativa en favorecer a particulares. Fujimura (2013), en el caso de Japón, expone que los distritos electorales, en efecto, influyen en la forma en que los legisladores realizan su labor legislativa, al encontrar que los distritos con mayores niveles de magnitud incentivan a que los políticos propendan hacia políticas que favorezcan a actores específicos y particulares, y no necesariamente a toda la población de su distrito. En cambio, en los distritos de baja magnitud o en los uninominales, los legisladores propenden hacia políticas que beneficien de forma general a la población. Esta corroboración empírica está en concordancia con las expectativas teóricas que Cox (1990) y Myerson (1993) han planteado sobre los incentivos de los sistemas electorales en el comportamiento político. Según estos autores, una menor magnitud del distrito tiende a crear incentivos centrípetos que inciden en que los políticos trabajen por políticas centristas, mientras que los distritos de alta magnitud crean incentivos centrífugos que conducen a producir políticas enfocadas en pequeños grupos poblacionales.

También se ha estudiado la relación entre decisiones presupuestales y el tipo de distrito electoral. Annett (2002), en un estudio de diecinueve países industrializados, expone que los sistemas proporcionales y los distritos plurinominales están asociados a un mayor gasto presupuestal (Milesi-Ferretti, Perotti & Rostagno, 2002). Sin embargo, otros autores consideran que el distrito no es la variable explicativa principal, y que las reglas electorales que causan el aumento del gasto público son otro tipo de instituciones y situaciones que producen más competencia intrapartidista e incrementan el voto personalista, más que el partidista, por parte de los ciudadanos (Carey & Shugart, 1995).

Por último, diferentes autores exponen que los legisladores y candidatos enfrentan contextos más inciertos para ser elegidos o reelegidos en los distritos plurinominales al enfrentarse a un número mayor de candidatos, e incluso con sus copartidarios; este último caso, de manera específica, en países donde hay lista abierta (Ames, 1995). Esta situación incrementa

los costos de campaña y crea incentivos para que los políticos se comprometan más con grupos económicos que con los ciudadanos. Los costos de campaña en los distritos uninominales, según Curry, Herrnson y Taylor (2013), son significativamente inferiores, lo que permite que los políticos no asuman múltiples compromisos con grupos privados y que los sobrepongan a los intereses de su electorado.

b. Debilidades de los distritos uninominales

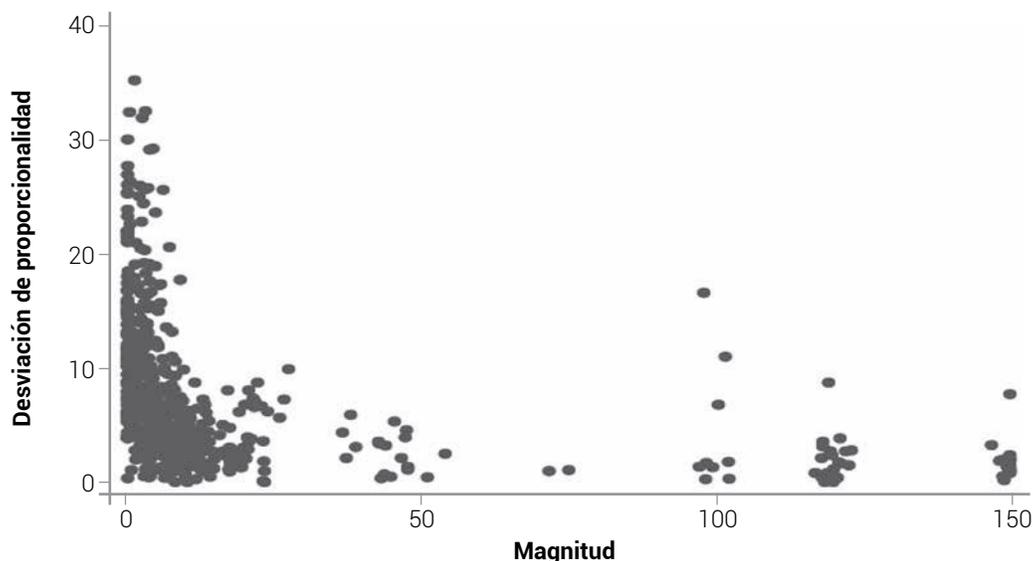
Una vez identificadas las principales fortalezas de los distritos uninominales en la literatura, también es conveniente señalar, como se expuso anteriormente, que estos distritos tienen varias debilidades. La más importante está relacionada con los límites para representar la heterogeneidad social y política de una sociedad, y ocasionar que una gran parte de los votos queden sin representación. Otras debilidades están relacionadas con la posibilidad de inhibir la competencia política; el fomento de prácticas clientelistas y, en ciertas circunstancias, incentivar comportamientos corruptos e ilegales por parte de los políticos.

Los distritos uninominales no tienen la misma capacidad de los distritos plurinominales de representar las diferentes fuerzas políticas presentes en un Estado democrático. La naturaleza del diseño institucional de este tipo de distritos incide en la sobrerrepresentación de los partidos y sectores mayoritarios de la población, en especial cuando los representantes son escogidos por mayoría simple. Esto sucede porque sólo queda electo el candidato con mayor votación. Por lo cual, estos sistemas permiten conformar mayorías de gobierno con menos del 50% del total de la votación y producen parlamentos menos inclusivos (Carey & Hix, 2011). Esto trae como consecuencia que, en un sistema uninominal, una gran parte de los votos queden sin ningún tipo de representación política.

La gráfica 1 muestra la relación de desproporcionalidad que se presenta de acuerdo con la magnitud del distrito; como se observa, los mayores niveles de desproporcionalidad están ubicados en los distritos uninominales: cuando la magnitud del distrito aumenta en un rango entre cuatro y diez representantes, la desproporcionalidad se reduce significativamente.² Lo cual incide de un modo directo sobre la baja capacidad que tiene este sistema para representar diferentes sectores, ya que la desproporcionalidad afecta, sobre todo, a terceras fuerzas y minorías sociales. Algunas investigaciones han señalado que las mujeres tienden menos a ser escogidas en distritos uninominales que plurinominales, mientras que las minorías y, en algunos países, los grupos de izquierda son subrepresentados bajo un sistema electoral mayoritario (Reynolds, Reilly & Ellis, 2005; Rodden, 2005; Rule, 1994).

2 Los datos para la gráfica que presentan Carey y Hix (2011) comprenden datos de las elecciones desde 1945 en todas las democracias del mundo que tengan más de un millón de habitantes.

Gráfica 1. Desproporcionalidad, según magnitud de distrito



Fuente: Carey & Hix (2011).

Los sistemas uninominales también tienden a favorecer la reelección de los políticos. Al respecto, Cox y Morgenstern (1995) encuentran evidencia de que los políticos que no están en la legislatura tienen mayores probabilidades de hacerse elegir en distritos plurinominales en Estados Unidos. Lo cual incide en que en los distritos uninominales donde haya baja competencia se generen mayores barreras de entrada a nuevas fuerzas políticas. Según Persson, Tabellini y Trebbi (2003), la baja competencia y alternancia, en estos contextos, hace que mientras más se reduzca el tamaño del distrito y mientras menor sea la competencia política, mayores son los incentivos de los políticos para ser corruptos.

Chang y Golden (2007) retoman este planteamiento, pero exponen que una explicación que se centre única y exclusivamente en el impacto del distrito electoral será incompleta, por lo que propone incorporar al análisis si el sistema electoral incentiva que los ciudadanos voten por el partido o por el candidato. Los autores, retomando a Carey y Shugart (1995), no sólo analizan el tipo de distrito, sino también si los candidatos son escogidos por medio de una primaria abierta o cerrada. En el primer caso, sugieren que la competencia intrapartidaria aumenta, por lo que, para ser elegidos como candidatos, requieren presupuesto para construirse una reputación personal en sus distritos. Esto “puede tentar a los candidatos a buscar contribuciones ilegales de campaña” (Chang & Golden, 2007, p. 120), y, de esta forma, aumentar la corrupción en el Estado.

La dependencia de los candidatos a su partido también es otro factor que puede incidir en el debilitamiento de la relación que se establece entre electores y representantes en estos distritos.

Curtice & Shively (2010) exponen que ésta no necesariamente es tan fuerte como se sostiene, ya que depende de si los políticos tienen éxito electoral con base en su reputación personal para hacerse elegir, o de la nominación de su partido. Por consiguiente, si la nominación está en manos del partido, los políticos van a tender a privilegiar los intereses de éste sobre sus electores, lo que trae como consecuencia que no necesariamente en todos los distritos uninominales se va a generar una relación cercana entre electores y ciudadanos. Desde esta perspectiva, las relaciones están mediadas por las distintas formas en que candidatos, partidos políticos y ciudadanos se relacionen, y por los incentivos institucionales que constriñen este proceso.

Finalmente, también se ha sostenido que los distritos uninominales de mayoría relativa y personalistas pueden generar incentivos para que los políticos recurran a prácticas ilegales para sostenerse en el poder. Birch (2007) expone que en los distritos donde la victoria electoral depende de los candidatos, y no de los partidos, los líderes partidarios no cuentan con herramientas para sancionar a los políticos que incurran en malas prácticas electorales, tales como el abuso en campaña de los recursos públicos, la obstrucción de las votaciones, la suplantación de electores y la manipulación del voto. Además, en un distrito uninominal de mayoría simple, el político sólo tendrá la necesidad de usar este tipo de prácticas para robarse un número bajo de votos a fin de ganar la curul, por lo cual el fraude es más sencillo que en distritos con magnitudes altas. Para probar su tesis, la autora realiza un análisis de los países postcomunistas; si bien ella encuentra evidencia empírica que soporta sus planteamientos, estos hallazgos no se pueden generalizar a otros países y se requieren más investigaciones que permitan constatar si hay una asociación positiva entre los distritos uninominales y las malas prácticas políticas más allá del contexto de los países postcomunistas.

c. Análisis de las debilidades y fortalezas de los distritos uninominales y su conexión con el capital social

La revisión de las anteriores investigaciones permite exponer que, en efecto, los distritos uninominales tienen una serie de fortalezas y debilidades intrínsecas a su diseño institucional. En primer lugar, los distritos uninominales inciden en la reducción de la complejidad del sistema de partidos al mantener un número bajo de partidos políticos, en comparación con los sistemas proporcionales. También, bajo ciertas condiciones institucionales, brindan mayores herramientas de control para que los ciudadanos supervisen sus políticos y tengan una relación más estrecha con ellos. Las debilidades principales de los distritos uninominales están relacionadas con su baja capacidad de representación de las minorías, la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios y la desproporcionalidad para asignar la votación a un número correspondiente de curules, lo que trae como consecuencia que un gran número de electores pierdan su voto y no se sientan representados en los resultados.

Más allá de estas debilidades y fortalezas relacionadas directamente con la mecánica de funcionamiento de los distritos uninominales, la revisión de la literatura también permitió constatar que varias de éstas cambian o se transforman cuando interactúan con otras instituciones del sistema electoral, ya que existe una multiplicidad de variaciones que se pueden encontrar dentro de los distritos uninominales dentro de los sistemas mayoritarios. Cada uno de estos tipos de diseño tiene una influencia diferenciada sobre las debilidades y fortalezas de los distritos, y en su capacidad de contribuir a la construcción de capital social.

Además, es necesario considerar otro tipo de factores importantes como el sistema de partidos y si los partidos utilizan primarias abiertas o cerradas para escoger sus candidatos. Estos factores son relevantes, en la medida en que permiten conocer si en los distritos uninominales se tiende a privilegiar un voto personalista o partidista, lo que también incide en el tipo de relación que se establece entre los políticos y las personas de su distrito. En este orden de ideas, la revisión permite precisar algunas fortalezas y debilidades de los distritos uninominales sobre las dinámicas políticas de los sistemas democráticos, pero se advierte que éstas no son generalizables a todo contexto nacional. Como lo indica Norris (2004), factores como la cultura y el contexto pueden influir con un impacto diferenciado en la democracia y la sociedad de las instituciones que tienen un diseño similar.

Teniendo claro esto, es necesario exponer que la relación entre distritos electorales uninominales y la construcción de capital social ha sido poco estudiada en la literatura, y que, a pesar de encontrar literatura que hace referencia a la conexión entre capital social y sistemas electorales (Nannicini, Stella, Tabellini & Troiano, 2010), esta temática no se ha abordado de un modo directo. En este orden de ideas, para estudiar esta relación con base en la literatura, se analiza hipotéticamente cuáles son las relaciones que se pueden establecer entre las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales y la construcción de capital social. Putnam (1993) define el capital social como la confianza por parte de los ciudadanos en las normas y en las redes de asociación cívica, “que pueden mejorar la eficiencia social facilitando las acciones coordinadas” (p. 167) y el funcionamiento y eficiencia de las instituciones democráticas. Estos aspectos están relacionados con ciertas características de los distritos uninominales evidenciadas en la literatura.

Como se expuso antes, diferentes investigaciones (Cain *et al.*, 1987; Carey, 2009) han señalado que en la mayoría de distritos uninominales la responsabilidad de los políticos ante sus electores es más fuerte que en distritos plurinominales. La rendición de cuentas parece ser más fuerte en estos distritos, ya que los ciudadanos no tienen la necesidad de evaluar el comportamiento de todos los congresistas, sino que pueden individualizar las responsabilidades castigando o premiando al representante que escogieron en su distrito. En principio, esto permite que las asociaciones cívicas y, en general, la población tengan herramientas de presión e interacción con el Estado local, por lo cual este tipo de relaciones ayuda a construir capital

social. Sin embargo, este efecto puede ser mediado por el sistema electoral, ya que en un país donde el éxito de un político esté articulado y condicionado al apoyo y al aval de un partido, la cadena de responsabilidad estará orientada hacia el partido, más que a la ciudadanía (Curtice & Shively, 2010; Fujimura, 2013).

También se encontró evidencia en países europeos (Berggren *et al.*, 2004) de que los ciudadanos tienen mayores niveles de apoyo y confianza hacia las instituciones democráticas que hacia los distritos uninominales, lo que tendría una incidencia positiva en la generación de capital social. Sin embargo, estos resultados no son generalizables; al contrario, bajo ciertos contextos históricos y nacionales, los distritos uninominales se han asociado con prácticas de fraude electoral (Birch, 2007) y restricciones a la competencia política (Persson *et al.*, 2003; Treisman, 2007). Este tipo de dinámicas, que en ciertos países fortalecen los distritos uninominales, pueden tener una incidencia sobre el debilitamiento de las organizaciones cívicas, así como de la confianza de los ciudadanos en la democracia, ya que, en países donde la institucionalidad no es fuerte y el control de los partidos sobre sus políticos es débil, los distritos pueden ser fácilmente controlados por medio de prácticas legales o ilegales.

Por último, diferentes estudios que no tratan de un modo directo las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales, pero abordan su estudio indirectamente por medio del estudio de reformas institucionales en países como Taiwán y Japón, han expuesto algunas conclusiones sobre los alcances del diseño institucional en la transformación de las dinámicas políticas y sociales. Al respecto, Göbel (2012) analiza la implementación de reformas para cambiar los distritos plurinominales por distritos uninominales. Éstas tenían como intención acabar con las prácticas clientelistas y de compra de votos que se presentaban en Japón. El autor evidencia que, a pesar de las reformas institucionales, las viejas prácticas se siguieron presentando en los nuevos distritos creados por las reformas institucionales. La inercia de prácticas políticas que afectan al sistema democrático frente a las reformas institucionales que buscan transformarlas, también ha sido evidenciada en países como Japón y Rusia (Helf & Hahn, 1992; Jou, 2009), por lo que la implementación de distritos electorales en un entorno que no favorezca la construcción de capital social, no necesariamente se va a traducir en una renovación o transformación de las prácticas políticas que prevalezcan en una sociedad.

En conclusión, el efecto de los distritos uninominales sobre la construcción de capital social es ambivalente. Si bien algunas de sus características pueden estar asociadas con éste, también se observa que la misma institución puede tener un impacto negativo, y, en lugar de construirlo, puede afectar la asociatividad comunitaria y la confianza de los ciudadanos en las normas. Si bien los distritos electorales son una variable importante, su efecto está mediado por otros factores, tales como las instituciones del sistema electoral; las dinámicas del sistema de partidos; la importancia del voto partidista o personal; la fortaleza de prácticas políticas

extrainstitucionales, y las características sociales y políticas de los países donde esta institución funcione. En este orden de ideas, no es posible, por medio de la literatura, sustentar la hipótesis que los países con distritos uninominales tiendan a construir o tener más capital social. Sin embargo, se puede sostener que, bajo ciertos contextos políticos e institucionales, algunas de las fortalezas de estos distritos pueden contribuir a generar escenarios más propicios para su construcción. Es decir, el capital social no se construye a partir de una reforma electoral. Es un proceso complejo en el que intervienen muchas variables, una de las cuales puede ser el tamaño del distrito electoral, pero que requiere la intervención de factores sociales, políticos, e incluso culturales.

La evidencia empírica que presentan estas investigaciones sobre los efectos limitados de estos distritos, así como sobre sus consecuencias inesperadas, hace necesario un análisis exploratorio y descriptivo sobre la relación que existe entre éstos y las facetas del capital social que se fortalecerían siguiendo los lineamientos de la propuesta de Sudarsky, específicamente, la rendición de cuentas y la efectividad del gobierno.

d. Los distritos electorales en Latinoamérica y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La relación entre distritos uninominales y capital social no ha sido abordada en profundidad por la literatura académica, ya que no existe una definición única sobre cuáles son las dimensiones, y los indicadores que integran el capital social y los análisis sobre la incidencia de los distritos electorales en el capital social no han sido estudiados de forma sistemática desde la ciencia política o la sociología. En el contexto colombiano, se hace necesaria una aproximación a este fenómeno, más aún cuando hay sectores políticos y académicos que contemplan una reforma que cambie la estructura territorial de la representación política en el país. Por lo tanto, en este acápite se comparan los diferentes distritos electorales que tienen los sistemas electorales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Latinoamérica, así como su relación con la construcción de capital social, en dos dimensiones: la rendición de cuentas, que tiene un rol central en los procesos de eslabonamiento legislativo entre ciudadanos y representantes (Sudarsky, 2007), y la efectividad de gobierno, variable considerada pertinente, por cuanto Putnam plantea que la confianza de los ciudadanos en las normas y las redes de asociación cívica puede aumentar la eficiencia de las instituciones democráticas (Nannicini *et al.*, 2010; Putnam, 1993).

Estas dos variables fueron construidas con base en la información que el Banco Mundial recolecta en el “Worldwide Governance Indicators” (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010;

World Bank, 2014).³ La variable “rendición de cuentas” capta la percepción de la medida en que los ciudadanos son capaces de participar en la elección de su gobierno, y si, efectivamente, la población y los diferentes grupos organizados pueden ejercer una vigilancia para que los políticos representen y trabajen por sus intereses. Para construir esta variable, el Banco Mundial utiliza diferentes indicadores: la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, el respeto a la libre asociación, la libertad de prensa, la confianza en el Parlamento, el número de organizaciones civiles, el respeto de las libertades políticas, la transparencia de los procesos electorales, el nivel de favoritismo de los funcionarios gubernamentales en la toma de decisiones, la fiabilidad de los presupuestos generales del Estado, entre otros (World Bank, 2014).

Por su parte, usamos la definición de capital social de Fernández García *et al.* (2005). En dicho estudio el capital social se define desde la esfera económica entendiendo. Se entiende que la esfera económica es un medio para fomentar el capital social en la medida en que las personas reconocen que la eficiencia económica de las sociedades no se puede lograr sin la cooperación. Por tanto, la interacción económica aumenta el nivel de cooperación de los individuos y la confianza que éstos tienen entre ellos mismos. Los autores plantean que el capital social tiene tres características. En primer lugar debe ser producido a través de la inversión de recursos, en segundo lugar debe ser productivo, por lo que tiene que contribuir a la generación de resultados positivos, en la medida en que la productividad opera a través de una red de relaciones de confianza que reducen los costos de transacción. Por último, debe ser duradero; el servicio que el capital ofrece debe continuar a través de periodos de tiempo. A partir de una serie de variables proxy, los autores crean una variable que mide el capital social y que están en un rango entre 0 y 700. Entre más alto sea el valor de la variable, mayor será el nivel de capital social de un país (Fernández García *et al.*, 2008).

Como se evidencia en la tabla 1, los sistemas proporcionales son los más utilizados en la OCDE y Latinoamérica. Dentro de éstos, se encuentra el sistema electoral de representación proporcional por listas, que tienen 20 países de la OCDE y 13 países latinoamericanos; en éste, cada partido presenta una lista de candidatos para los distritos plurinominales y recibe una porción de escaños en proporción a la cuota global de su votación (Bormann & Golder, 2013). Además, dentro de los sistemas proporcionales se encuentra el voto único no transferible, que se utiliza en un país de la OCDE. Este sistema se caracteriza por tener distritos plurinominales y por no emplear lista de partidos, sino de candidatos. Los votantes deben seleccionar por lo menos un candidato, por orden de preferencia. Para obtener un escaño, los candidatos deben ganar una cuota determinada de votos o lograr pasar un umbral determinado por la legislación de cada país. Los dos tipos de sistemas utilizan distritos plurinominales.

3 Esta base de datos contiene información sobre diferentes dimensiones e indicadores mundiales para cuantificar la rendición de cuentas y el respeto por la voz de los ciudadanos, así como la eficiencia gubernamental. Las medidas agregadas de los indicadores con base en los cuales fueron construidas las variables continuas están presentadas en unidades estándar, en un continuo establecido desde -2,5 y 2,5, por lo cual, mientras más alto sea el valor entre estos dos extremos, mayor será el nivel de rendición de cuentas o efectividad en el gobierno.

Tabla 1. Distribución de los sistemas electorales en países latinoamericanos y de la OCDE

Países	OCDE	Latinoamérica	Total
Distritos uninominales de mayoría simple	3	0	3
Sistemas de doble ronda	1	0	1
Voto alternativo	1	0	1
Representación proporcional por listas	20	13	33
Voto único transferible	1	0	1
Representación proporcional mixta	4	2	6
Sistemas paralelos mixtos	3	1	4
Total	33	16	49

En segundo lugar están los sistemas de representación proporcional mixta, que tienen cuatro países de la OCDE y dos de Latinoamérica, y los sistemas paralelos mixtos, con tres países en la OCDE y uno en Latinoamérica; éstos dos tipos de sistemas se identifican porque los votantes eligen representantes a través de sistemas proporcionales y mayoritarios; éstos se dividen en independientes y dependientes; además, los representantes pueden ser escogidos en distritos plurinominales y uninominales (Bormann & Golder, 2013).

En tercer lugar están los sistemas con distritos uninominales de mayoría simple, donde en cada distrito se elige al representante que obtenga la mayoría de los votos; este sistema sólo lo tienen tres países de la OCDE. Por último, se encuentran dos sistemas que también utilizan este tipo de distritos, pero no escogen sus candidatos por mayoría simple: el sistema de doble ronda —donde, en caso de que ninguno de los partidos obtenga un determinado número de votos fijados en un distrito, se vuelve a llamar a elecciones, donde participan los dos candidatos que tuvieron la mayoría de los votos— y el sistema de voto alternativo, que utiliza distritos uninominales, en los cuales los votantes clasifican los candidatos por orden de preferencia. Este último se divide en dos tipos: completo preferencial, donde los votantes tienen que ordenar según sus preferencias todos los candidatos, y opcionales, donde los votantes sólo nominan algunos de éstos (Bormann & Golder, 2013). Estos sistemas son utilizados por dos países de la OCDE.

En la anterior descripción se puede evidenciar que las tres familias de sistemas electorales están presentes en la mayoría de los países analizados; sin embargo, los sistemas que únicamente utilizan distritos uninominales —bien sean de mayoría simple, sistemas de doble ronda o voto alternativo—, sólo se encuentran en países de la OCDE, mientras que los países con sistemas proporcionales pertenecen a las dos regiones, al igual que los sistemas mixtos. Como se observa, el modelo más utilizado en los dos grupos de países que se compararon es el de Representación Proporcional por Listas, que utiliza distritos plurinominales para escoger sus representantes.

Para analizar en qué forma las dimensiones de capital social, efectividad de gobierno y rendición de cuentas presentan variaciones según los distritos que tienen sus sistemas electorales, los países se organizaron en tres grupos. En el primero están los países que tienen distritos uninominales; en los segundos, los que tienen distritos plurinominales, y, finalmente, los que tienen los dos tipos de distritos. A continuación se compara el comportamiento de estas dos variables en los países de la OCDE y Latinoamérica; esto se realiza para ver si, en efecto, las diferencias entre los distintos tipos de distritos están asociadas necesariamente a este tipo de instituciones o están relacionadas con otras características que tienen los dos grupos de países que se comparan.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas de tipos de distritos y rendición de cuentas

Rendición de cuentas	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Distritos uninominales	5	1,32	0,16	1,11	1,50
Distritos plurinominales	34	0,80	0,74	-0,53	1,75
Sistemas mixtos	10	0,56	0,75	-0,92	1,63

Los estadísticos descriptivos (tabla 2) que se realizaron permiten ver que hay diferencias en las medias de rendición de cuentas entre los distintos grupos de distritos: los uninominales tienen los valores más altos de rendición de cuentas, con una media de 1,32 ($\sigma=0,15$), seguidos por los distritos proporcionales, con 0,80 ($\sigma=0,73$); finalmente se encuentran los distritos mixtos, con una media de 0,56 ($\sigma= 0,75$). Estos valores indican que los países que tienen distritos uninominales presentan niveles más altos de rendición de cuentas que las otras formas de diseño institucional.

No obstante, es necesario tener en cuenta que los países que tienen sistemas electorales con distritos uninominales son Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Francia y Australia (ver el anexo 1), que, además de esta característica, son países desarrollados con instituciones fuertes y con una sociedad civil consolidada. Por lo que es necesario considerar que estos factores también tienen una incidencia en los niveles de rendición de cuentas que se presentan en este grupo de países.

Con base en esta información, se estimó un análisis de varianza (ANOVA) para analizar si estas diferencias son significativas en la población. En esta prueba se evaluaron los resultados de acuerdo con una hipótesis nula ($H_0: \mu_{\text{Distritos uninominales}} = \mu_{\text{Distritos plurinominales}} = \mu_{\text{Sistemas mixtos}}$) y una alternativa ($H_1: \mu_{\text{Distritos uninominales}} \neq \mu_{\text{Distritos plurinominales}} \neq \mu_{\text{Sistemas mixtos}}$).⁴ Al comparar la variabilidad entre los grupos frente a aquella observada,

⁴ La hipótesis nula que se realiza en estos análisis expone que con base en el análisis estadístico —en este caso, ANOVA— no se pueden encontrar diferencias significativas en la población, lo que indica que el hecho de tener cierto tipo de distritos o pertenecer a un grupo específico de países no tiene relevancia en el comportamiento de la variable. La hipótesis alternativa, por el contrario, señala que las diferencias en las variables observadas sí son significativas; en este caso, el hecho de tener determinado distrito electoral o pertenecer a cierto grupo de países sí marca una diferencia relevante en la variación de las variables analizadas.

en promedio, dentro de cada uno de los grupos se obtiene un estadístico $F_{.81}$ de 1,89, que, al ser superior a un nivel alfa de 0,05, no rechaza la hipótesis nula, por lo cual las diferencias en rendición de cuentas entre los distritos no son significativas en promedio en la población. Este resultado evidencia que, a pesar de las diferencias en las medias, hay países con distritos plurinominales o sistemas mixtos que también tienen altos niveles de rendición de cuentas, por lo que éstos no necesariamente están asociados a países que tengan un tipo de distrito electoral en particular.

Tabla 3. Estadísticas descriptivas: países de la OCDE y Latinoamérica en Rendición de cuentas

Rendición de cuentas	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
OCDE	33	1,16	0,46	-0,24	1,75
Latinoamérica	16	0,07	0,59	-0,92	1,06

En la tabla 3 se puede observar la diferencia en rendición de cuentas entre los países de la OCDE y Latinoamérica. En ésta se puede evidenciar que los países del primer grupo tienen una media de rendición de cuentas considerablemente mayor que la media de los países latinoamericanos. Este resultado concuerda con lo evidenciado anteriormente, ya que la mayoría de sistemas electorales con distritos uninominales se encuentran en los países de la OCDE. Para analizar si las diferencias entre estos grupos de países son significativas, se estimó un análisis de varianza. En esta prueba se evaluaron los resultados con base en una hipótesis nula ($H_0: \mu_{OCDE} = \mu_{Latinoamérica}$) y una alternativa ($H_1: \mu_{OCDE} \neq \mu_{Latinoamérica}$). Al comparar la variabilidad entre los grupos frente a aquella observada, en promedio, dentro de cada uno de los grupos se obtiene un estadístico $F_{25.13}$ de 49,28. La prueba de hipótesis asociada a este estadístico presenta evidencia suficiente, a un nivel alfa de 0,05, para rechazar la hipótesis nula. Este estadístico permite afirmar que las diferencias en el nivel de rendición de cuentas son significativas en estos dos grupos. Con base en este resultado global, se aplica un Test de Bonferroni para evaluar la magnitud y significancia estadística de la diferencia observada. Éste evidencia que, en promedio, en la población los países de Latinoamérica tienen un menor nivel de rendición de cuentas en -1,09 unidades estándar frente a los países de la OCDE, y esta diferencia es significativa a un nivel alfa de 0,05.

Este resultado muestra que las diferencias en la variable de rendición de cuentas entre los grupos de países comparados sí son significativas,⁵ y evidencia que los diferentes tipos de distritos no explican por sí solos si un país tiene menores o mayores niveles de rendición de cuentas. Las características sociales, institucionales, económicas y políticas que diferencian a los países de la OCDE de los latinoamericanos parecen tener un papel más relevante en el comportamiento de esta

5 Es necesario señalar que el análisis de varianza no permite identificar cuáles son los factores que inciden en este cambio, ya que esto requeriría más información, así como utilizar otros análisis estadísticos.

variable. En síntesis, sólo un cambio en el sistema de representación no garantiza, necesariamente, que en países con distritos plurinominales como Colombia mejoren los mecanismos de control político y social que tienen los ciudadanos sobre sus representantes.

Tabla 4. Estadísticas descriptivas de tipos de distritos y efectividad del gobierno

Eficiencia del gobierno	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximos
Distritos uninominales	5	1,54	0,15	1,33	1,75
Distritos plurinominales	34	0,76	0,93	-0,90	2,21
Sistemas mixtos	10	0,60	0,91	-1,14	1,80

Los estadísticos descriptivos (ver la tabla 4) permiten ver que hay diferencias en las medias de eficiencia del gobierno entre los distintos grupos de distritos. Los distritos uninominales tienen una media de 1,54 ($\sigma=0,15$); los plurinominales, de 0,76 ($\sigma=0,93$), y los mixtos, de 0,60 ($\sigma=0,91$). Se observa que estos resultados se asemejan al comportamiento de la rendición de cuentas entre los distintos tipos de distritos. Por lo cual, se realizó un análisis de varianza para analizar si estas diferencias eran significativas en la población, con base en una hipótesis nula ($H_0: \mu_{\text{Distritos uninominales}} = \mu_{\text{Distritos plurinominales}} = \mu_{\text{Sistemas mixtos}}$) y otra alternativa $H_1: \mu_{\text{Distritos uninominales}} \neq \mu_{\text{Distritos plurinominales}} \neq \mu_{\text{Sistemas mixtos}}$). Se obtuvo un estadístico F 39.60 de 2,05, que, al ser superior a un nivel alfa de 0,05, no rechaza la hipótesis nula, por lo que las diferencias entre distritos en torno a la eficiencia del gobierno no son significativas en promedio en la población. Este análisis permite precisar que no se evidencian diferencias en promedio en la población entre países con distintos tipos de distritos, por lo cual, como en el caso de la rendición de cuentas, un tipo particular de distrito no garantiza que un país tenga mayores o menores niveles de eficiencia del gobierno.

Tabla 5. Estadísticas descriptivas: países de la OCDE y Latinoamérica

Eficiencia del gobierno	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximos
OCDE	33	1,30	0,52	0,30	2,21
Latinoamérica	16	-0,21	0,62	-1,13	1,25

La tabla 5 compara las medias de los países de la OCDE y Latinoamérica con respecto a la eficiencia del gobierno; los países que pertenecen a esta organización tienen una media de 1,30 ($\sigma=0,52$), mientras que la media de los países latinoamericanos es de -0,21 ($\sigma=0,62$). Como en el anterior caso, la diferencia entre los dos grupos de países es considerable; sin embargo, para analizar si es significativa, se estimó un análisis de varianza con base en una hipótesis nula ($H_0: \mu_{\text{OCDE}} = \mu_{\text{Latinoamérica}}$) y una alternativa ($H_1: \mu_{\text{OCDE}} \neq \mu_{\text{Latinoamérica}}$). A

partir de este análisis se obtiene un estadístico F39.59 de 2,05; la prueba de hipótesis asociada a este estadístico presenta evidencia suficiente, a un nivel alfa de 0,05, para rechazar la hipótesis nula. A partir de este resultado, se estima un Test Bonferroni; éste permite observar que los países latinoamericanos tienen un menor nivel de efectividad de gobierno en -1,09 unidades estándar frente a los países de la OCDE. Esta diferencia es significativa a un nivel alfa de 0,05.

Este resultado confirma lo evidenciado en los resultados de la variación de la primera variable analizada. Los distritos uninominales, plurinominales, o los sistemas mixtos, no garantizan por sí solos mayores niveles de eficiencia en el gobierno, por lo que se pueden encontrar países con diferentes tipos de distritos que tienen altos o bajos niveles de eficiencia en el gobierno.

La comparación entre los países de la OCDE y Latinoamérica constata que el modelo de distrito más utilizado en ambos grupos son los distritos plurinominales, mientras que los distritos uninominales son sólo utilizados en la OCDE. En el grupo de países analizados, la mayoría de países que utilizan esta clase de distritos tienen altos niveles de desarrollo económico, educativo y social, lo que puede incidir en que también presenten mayores niveles de rendición de cuentas y efectividad del gobierno. Para sustentar esta conclusión, se seleccionó un grupo de ocho países adicionales y se analizaron los estadísticos descriptivos de rendición de cuentas y efectividad en el gobierno. Estos países se escogieron con base en que tuvieran en primer lugar características económicas, sociales y políticas diferentes al grupo que se analizó de la OCDE, y en que en sus sistemas electorales tuvieran distritos uninominales. A continuación se realizaron otros estadísticos descriptivos midiendo las mismas variables e incorporando al análisis los países de la OCDE.

Tabla 6. Estadísticos descriptivos de rendición de cuentas y eficiencia del gobierno para países con distritos uninominales que no pertenecen a la OCDE, y estadísticos descriptivos para países con distritos uninominales en general

Distritos uninominales	Observaciones	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Sudán – Bangladesh – Kenia – Liberia – Madagascar – Nigeria – Pakistán – Ghana					
Rendición de cuentas	8	-0,61	0,63	-1,78	0,41
Eficiencia del gobierno	8	-0,87	0,42	-1,46	-0,07
Sudán – Bangladesh – Kenia – Liberia – Madagascar – Nigeria – Pakistán – Ghana – Estados Unidos – Canadá – Gran Bretaña – Francia – Australia					
Rendición de cuentas	13	0,13	1,09	-1,78	1,50
Eficiencia del gobierno	13	0,06	1,26	-1,46	1,75

En la tabla 6 se evidencia que los países con distritos uninominales que no comparten las mismas características que sus pares en la OCDE tienen una media de rendición de cuentas de $-0,61$ ($\sigma=0,62$) y eficiencia de gobierno de $-0,86$ ($\sigma=0,42$) menor que cualquiera de los grupos analizados en la tabla 2. El cambio de los casos de estudio incide en que las variables tengan menores niveles, pese a compartir la misma institución con los países anteriormente analizados. En la segunda parte de la tabla se incorporan los países de la OCDE que tienen distritos uninominales; se puede ver, como es de esperarse, que la media es más alta. Pero incluso en este contexto, los niveles de rendición de cuentas y efectividad del gobierno son inferiores a los niveles de otros tipos de distritos analizados antes.

La comparación entre los países de la OCDE y los latinoamericanos sustenta la conclusión a la cual se llegó a partir de la revisión de literatura donde se exponía que los distritos uninominales por sí solos no tenían más capital social, ni necesariamente contribuían a su construcción, y que se requiere otro tipo de factores institucionales y contextuales que se deben estudiar más en profundidad, para analizar en qué medida, a partir del cambio en los distritos, se puede incidir en la construcción de capital social. Si bien la comparación no utiliza una definición de este concepto que aborde sus múltiples dimensiones, se centra en las que están más relacionadas con el sistema electoral. El análisis evidencia que los países con diferentes tipos de distritos —uninominales o plurinominales— tienen altos y bajos niveles de rendición de cuentas y efectividad del gobierno, lo que constata que esta institución no alcanza a explicar las variaciones y diferentes capacidades de los Estados para construir o tener más capital social.

El tipo de país cumple un rol más importante en la construcción y presencia de más capital social. Por lo cual, si se piensa hacer una reforma al sistema de representación que actualmente tiene Colombia, es necesaria una comparación más cuidadosa y exhaustiva de las características que tienen los países con distritos uninominales donde la rendición de cuentas y la efectividad del gobierno estén en diferentes niveles, así como de las características específicas institucionales que tiene Colombia y cómo éstas se han ido desarrollando en la historia. Lo anterior permitiría identificar cuáles características comparte Colombia con estos países, y tener más información pertinente sobre los diversos impactos de una reforma al sistema electoral.



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**



DISTRITOS ELECTORALES Y CAPITAL SOCIAL

02 DISTRITOS EN COLOMBIA. UNA DISCUSIÓN VIGENTE

Los distritos electorales han sido un tema estudiado en Colombia, más aún en el marco de las transformaciones institucionales realizadas en la Constitución de 1991. En ésta se adoptó la circunscripción nacional para el Senado de la República. Esta decisión estuvo motivada por tres objetivos, como lo señala Botero (1998). En primer lugar, para permitir que las minorías regionales, políticas, étnicas, entre otras, pudieran acceder a curules, en la medida que les permitía a los candidatos recoger votos en todo el territorio nacional. Como segundo objetivo, los constituyentes querían debilitar los políticos tradicionales clientelistas y sus maquinarias regionales, y, finalmente, buscaba que los senadores, al legislar, tuvieran como principal objetivo intereses nacionales. Sin embargo, en las elecciones posteriores, los políticos continuaron concentrando sus votos regionalmente. No obstante, la reforma consiguió un éxito parcial, en la medida en que distintos grupos minoritarios pudieron acceder a curules en el Congreso al obtener votos en distintos departamentos.

El impacto moderado de esta reforma institucional para debilitar los políticos que concentraban su voto en una sola región, también es sustentado por Reynoso (2004), quien plantea que “la lógica de la competencia política y la peculiaridad del sistema colombiano han reproducido las pautas territoriales para la obtención del voto en un sistema de distrito único nacional”. Además de los problemas que tiene la circunscripción nacional para representar en la legislatura intereses nacionales y debilitar las maquinarias políticas, también se ha señalado que las circunscripciones plurinominales a la Cámara de Representantes tienen una sobrerrepresentación que favorece las regiones y ciudades más desarrolladas, como Antioquia, Bogotá y Valle, mientras que los departamentos más pobres, como Chocó y Córdoba, están subrepresentados (Horbath, 2004). A pesar de estos inconvenientes, ninguna reforma política ha realizado un cambio en las circunscripciones plurinominales de la Cámara de Representantes o la nacional del Senado de la República. En los últimos años se ha cuestionado este diseño institucional y se ha pensado en modificar los tipos de distritos que utilizan los colombianos para escoger sus representantes.

Entre estas alternativas, se puede señalar la del exsenador John Sudarsky (2012 y 2013), que propone la implementación de un sistema electoral mixto que combine las lógicas de representación proporcional y mayoritaria tratando de complementar las ventajas y eliminar las desventajas de estos dos sistemas. Esta reforma puede incidir en el fortalecimiento de dos dimensiones relevantes del capital social: el eslabonamiento legislativo⁶ y la efectividad gubernamental. En general, se plantea que el sistema actual tiene profundos problemas que debilitan la relación entre representantes y ciudadanos, tales como la complejidad del tarjetón, las múltiples elecciones y, en el caso del Senado, la distancia y el desconocimiento que se establecen entre senadores y representados. Según Sudarsky (2007), esto se puede ver en el bajo nivel de eslabonamiento legislativo que se presenta entre ciudadanos y congresistas en las dos corporaciones públicas.

6 Entendiendo por esto “el grado por el cual los ciudadanos tienen quién los represente a cada uno en cada uno de los espacios disponibles” (Sudarsky, 2007, p. 111).

A su vez, esto ha conllevado que al privilegiarse un sistema de representación proporcional se haya debilitado la relación de rendición de cuentas que los electores deberían ejercer con los congresistas, y, por ende, los mecanismos que tienen los ciudadanos para ejercer control social y político. La anterior dinámica se refuerza más en un sistema como el colombiano, ya que la circunscripción nacional, en el caso del Senado, y las circunscripciones departamentales, en la Cámara, hacen que los votos estén dispersos entre varios candidatos, por lo cual crea el incentivo para una representación que responda a intereses particularistas, y no para una representación que sea colectiva y pública (Sudarsky, 2012).

En este orden de ideas, los distritos uninominales ofrecerían una serie de ventajas al sistema político colombiano, en la medida en que aumentarían y fortalecerían la relación entre ciudadanos y congresistas al eliminar el voto preferente en circunscripciones muy grandes. Al tiempo, permitiría hacer más sencillo el tarjetón electoral, ya que reduciría el número de candidatos, y éstos podrían ser fácilmente identificables por el elector, por lo que no serían listas con números de los candidatos de todo el país o de la circunscripción departamental, como pasa en la actualidad, sino únicamente de los candidatos del distrito uninominal. La propuesta también expone que esto incidiría en que los partidos reforzarían sus criterios de selección de candidatos y evitarían a personas que tengan cuentas pendientes con la justicia, y que grupos al margen de la ley se presenten a elecciones, al tiempo que reforzarían sus estructuras locales y regionales.

Frente a los candidatos, Sudarsky expone que se reducirían sus costos de campaña al no tener que hacer campaña en todo el país o en su departamento, y les permitiría posicionarse, así mismo, en su distrito; además, éstos podrían identificar claramente las preferencias e intereses de su electorado. Por último, también permitiría agrupar electorados con características e intereses comunes, y que identificarían con facilidad a sus representantes. Es importante señalar que la propuesta, al ser mixta, intenta responder a dos desventajas que tienen los distritos uninominales y que fueron reseñadas antes en la revisión de la literatura: la desproporcionalidad de los votos y la tendencia que tienen los distritos uninominales a excluir las minorías de los cuerpos colegiados, ya que los votos sobrantes serían utilizados para escoger los candidatos proporcionales que son seleccionados en el nivel nacional.

La propuesta de modificación de las circunscripciones plurinominales departamentales a Cámara y la circunscripción nacional para Senado supondría pasar a un esquema donde el 60% de los congresistas serían elegidos en distritos uninominales de forma mayoritaria, y el 40%, en todo el país, de forma proporcional. De este modo, esta reforma puede incidir en el mejoramiento de algunas dinámicas políticas que pueden ayudar a la construcción de ciertas facetas del capital social, pero no en todas las dimensiones ni en todos los indicadores que abarca este concepto. La reforma tendría efecto principalmente en los aspectos de rendición de cuentas y la efectividad del gobierno. Sin embargo, aunque algunas propuestas son sustentadas por lo evidenciado en la

literatura y son coherentes al dar respuesta a algunas de las desventajas encontradas en estudios sobre esta forma de representación, es conveniente anotar que el modelo de reforma no cubre varias de las desventajas características de los distritos uninominales y que deberían ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar la propuesta de cambio institucional del sistema electoral.

En primer lugar, falta un análisis más profundo sobre la relación entre el partido y los candidatos, ya que la interacción entre estos actores está subordinada a la forma en que son escogidos los candidatos, así como a quién tiene los votos: si éstos o los partidos políticos. Así, la propuesta expone dos resultados contradictorios; en primer lugar, el mejoramiento que se presentaría en los procesos de selección de candidatos por parte de los partidos políticos, pero también señala que los políticos ganarían autonomía, ya que los distritos uninominales permiten al candidato posicionarse a sí mismo.

En este sentido, si los votos y el reconocimiento están dados por el candidato, éste tendría un mayor grado de autonomía sobre su partido, e incluso ganaría influencia sobre el proceso de selección al no estar subordinado a la maquinaria partidista. Como lo expone Birch (2007), esta serie de situaciones han conducido a que en países donde la institucionalidad estatal es débil, se construya una serie de incentivos para que los representantes incurran en prácticas electorales ilegales, a fin de perpetuarse en el poder, lo que a su vez puede aumentar el riesgo de corrupción en el sistema político en los niveles regional y nacional (Gingerich, 2009; Persson *et al.*, 2003; Treisman, 2007). En caso de que el reconocimiento y los votos para ser electos dependan del partido político, esto puede conducir, como lo exponen Curtice y Shively (2010), a que la naturaleza de la relación principal-agente cambie en los distritos uninominales y a que la diada no se establezca entre ciudadanos y representantes, y a que los partidos se conviertan en el principal y los políticos sean sus agentes, lo cual trae como consecuencia que los mecanismos de rendición de cuentas de los ciudadanos sobre los políticos se debiliten, y que éstos últimos privilegien los intereses de los partidos sobre los de su electorado.

En segundo lugar, el eje del análisis está sustentado en las expectativas teóricas esperables que se han construido de esta forma de organización de la representación, más que todo estudiando el comportamiento de estas instituciones en países desarrollados. Sin embargo, una incipiente literatura (Birch, 2007; Fujimura, 2013; Göbel, 2012; Jou, 2009; Sheng, 2009; Wu, 2003) que se ha preocupado por estudiar países con diferentes estadios de desarrollo —donde se ha pasado de sistemas de representación proporcional a mayoritarios— ha encontrado que no en todos los contextos los distritos uninominales tienen la misma influencia sobre el sistema de partidos ni en la relación entre electores y políticos. Los efectos de esta institución se encuentran mediados por otra serie de factores institucionales y contextuales. En particular, se ha llamado la atención sobre la resistencia de dinámicas clientelistas y la continua persistencia de mecanismos de intermediación que mantienen débil la rendición de cuentas, a pesar de la adopción de distritos uninominales. Estos hallazgos son relevantes en el caso colombiano, donde se ha evidenciado el peso específico que tienen sobre la política electoral los actores armados (García, 2007; López,

2010) u otro tipo de prácticas extrainstitucionales como el clientelismo y la compra de votos (Leal y Dávila, 2009). En este orden de ideas es necesario realizar una aproximación histórica al sistema electoral colombiano para analizar cómo se han formado las distintas instituciones que lo integran y los intereses que tuvieron los legisladores en preservarles o reformarlas.

2.1 Aproximación histórica al Sistema Electoral Colombiano (1886-2014)

Si, como afirma Nohlen, los sistemas electorales son importantes porque influyen en “el proceso de formación de la voluntad política y en la transferencia de poder” (1995, p. 33), el estudio del efecto de los sistemas electorales (sean estos mayoritarios o proporcionales) debe atender al análisis de las condiciones sociales y políticas en las que surgieron, para comprender las razones y condiciones que permitieron la elección y aplicación de un sistema sobre otro. En las siguientes páginas presentamos un recuento histórico —desde la Constitución Política de 1886 hasta la reforma política de 2009— de las modificaciones y consideraciones que los legisladores o constituyentes tuvieron en cuenta para ir configurando el Sistema Electoral Colombiano. Dicho recuento prioriza la evolución de los siguientes elementos: derecho al voto, circunscripciones electorales y fórmulas de decisión.

a. Constitución Política de 1886

Por medio del Decreto 594 de 1885, el presidente de los Estados Unidos de Colombia, Rafael Núñez, convocó un Consejo Nacional de Delegatarios con el fin de deliberar sobre los términos para modificar la Constitución de 1863. Tal hecho es importante respecto a la configuración del Estado y su estructura territorial y electoral, por cuanto el proyecto de la Regeneración buscó reemplazar el Estado federal por un Estado unitario. Los críticos del Estado federal aseguraban que, bajo la vigencia del Pacto Federal, el orden público, el ejercicio del sufragio y el erario fueron prerrogativas de los estados, que conllevaron “la política de la corrupción parlamentaria... de doy para que des y doy para que hagas” (Samper, 1885a).

La solución que se planteó entonces, fue sustituir la Constitución Política por medio de una interpretación del derecho de gentes que era subsidiario, tal como fue consignado en el artículo 91⁷ de la Constitución de 1863, rechazando así la posibilidad de realizar una Convención Nacional. Los argumentos que se esbozaron fueron que, para reunirla, “faltaba el elemento primordial, un régimen de elecciones nacional preestablecido, que asegurase la elección libre, pura y verdadera de los diputados. En Colombia no existe sistema electoral colombiano, sino la anarquía completa, ó sea el conjunto discordante de los nueve sistemas establecidos por los Estados, sin garantías nacionales” (Samper, 1885b).

7 Art. 91. El Derecho de gentes hace parte de la Legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de Tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas (Restrepo Piedrahíta, 1995).

En consecuencia, bajo dicha interpretación, que suponía el estado de caos de la República como consecuencia de la insurrección (1884-1885) y el “interregno constitucional”, se decidió respetar los precedentes de la Constitución de 1863 (El Pacto de la Unión celebrado el 20 septiembre de 1861) y la doctrina constitucional, y convocar a los Estados Soberanos para que designaran delegatarios, a fin de celebrar un nuevo pacto constitucional. Inicialmente, la Constitución de 1886 buscó, en términos del sistema electoral: a) reconstruir la ciudadanía a partir de la aplicación de un sistema electoral que comprendiera a toda la República; b) otorgar independencia al Poder Electoral con el fin de proteger el sufragio; c) establecer el sufragio directo e indirecto para la elección de los miembros de corporaciones públicas; y d) crear armonía entre los períodos constitucionales de las diferentes corporaciones.

b. Derecho al sufragio

En las deliberaciones de la Carta Constitucional de 1886 respecto al sistema electoral, la discusión de la Asamblea Nacional de Delegatarios giró en torno a las siguientes preguntas: ¿cuál era la naturaleza del sufragio popular? ¿Cómo se debía organizar el sufragio? ¿Debían ser las reglas del sufragio uniformes en toda la República?, es decir, en torno a quién podía votar y cómo era la mejor forma de hacerlo.

Frente a la naturaleza del sufragio, el debate se generó en torno a dos posturas. La primera consideraba el voto como una *función pública*. Se argumentaba que el sufragio es “un acto de conciencia, emitiendo, para el bien común del Estado, o de la Nación, la propia opinión política, mediante un voto de confianza dado, nominalmente, a los que han de representar en determinados empleos públicos, el conjunto de las opiniones y voluntades [...] es un acto libre [...] fruto de una convicción previamente adquirida [...] Para sufragar bien, es necesario ser inteligente, conocer los asuntos públicos y los hombres propios para gobernar o legislar [...] Si la ley no puede dar esas condiciones a ningún ciudadano; es claro que tampoco puede obligar a nadie a sufragar” (Samper, 1885b).

En ese orden de ideas, el sufragio como función pública no era una función para ser ejercida por parte de todos los miembros de la sociedad, sino por aquellos miembros “que por sus aptitudes ó cualidades, le ofrezcan suficientes garantías de que sufragaran con conocimiento de los hechos, las cosas y los hombres, con independencia y presunto patriotismo” (Samper, 1885b), de lo que se desprende un rechazo al sufragio universal. Esta postura diferenciaba entre ser ciudadano y ser sufragante. El ciudadano tenía derechos y deberes, y el sufragante, la responsabilidad de elegir Asambleas, y en él residía la fuente de los poderes públicos (Samper, 1886). Por ende, se consideraba que el sufragante debería reunir unas condiciones especiales, tales como alfabetismo, edad y renta.

La segunda postura partía de afirmar que el ejercicio del voto era un derecho y un deber. Esta postura, liderada por el delegado Ospina Camacho, cuestionaba, por un lado, la división entre

buenos y malos ciudadanos que destacaba el grupo liderado por Samper y que asimilaba el analfabetismo a la ineptitud y, en consecuencia, a la incapacidad por ignorancia de seleccionar electores. En este sentido, afirmaban que la fuente más fructífera de conocimiento estaba en la experiencia, más que en la razón. Por otro lado, esta tendencia afirmaba (con base en la evidencia aportada por la experiencia en el período constitucional anterior) que en aquellos departamentos o estados en los que el sufragio fue universal, el acato a las normas fue estable, contrario a aquellos estados como Santander y Cundinamarca, donde el sufragio fue restringido y se presentaron los principales enfrentamientos civiles que desestabilizaron la República.

En consecuencia, estas posturas incidieron en la definición de la ciudadanía en el artículo 15, así como en la definición del artículo 18, que establecía los derechos políticos. La discusión abordó la inquietud de si todos los nacidos en el territorio de la República eran ciudadanos. El debate se inclinó por aceptar una ciudadanía para los nacionales, con algunas condiciones: ser colombiano; varón; mayor de veintiún años; ejercer profesión, arte u oficio; y tener ocupación lícita u otro medio legítimo de subsistencia. De igual manera, la ciudadanía se estableció como un requisito previo para el ejercicio de funciones electorales y públicas. Sin embargo, en el capítulo XVII —De las Elecciones—, la Asamblea estableció algunas restricciones adicionales para ejercer el derecho a elegir algunos cargos públicos como la Presidencia y la Vicepresidencia.

En este sentido, la Constitución estableció dos tipos de votos, el voto directo y el indirecto.⁸ El voto directo podía ser ejercido por todos los ciudadanos, quienes podían elegir directamente Consejeros municipales y Diputados a las Asambleas Departamentales.⁹ Por su parte, el voto indirecto se estableció para aquellos ciudadanos que sabían leer y escribir o que tenían una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos.¹⁰ Estos ciudadanos podían elegir a Representantes y Electores que eran funcionarios públicos especiales, tal y como había sido la tradición en la República desde 1821. Dichos electores debían ser elegidos por sus vecinos en un número proporcional a la población, ser personas con formación, e independientes, para garantizar así la elección de Presidente y Vicepresidente. El Senado era elegido por las Asambleas Departamentales.

Sin embargo, las limitaciones al sufragio se fueron modificando en el tiempo. Inicialmente, el Acto Legislativo No. 8 de 1905 derogó los artículos que detallaban la figura de los Electores y las Asambleas Electorales dejando a la ley la tarea de definir la forma de elección para Senado, Presidencia y Vicepresidencia. A su vez, el Acto Legislativo No. 3 de 1910 modificó los requisitos para ejercer el voto directo pero restringido, disminuyendo el valor del patrimonio por propiedad raíz de mil quinientos a mil pesos, así como reduciendo el valor de la renta anual de quinientos a trescientos

8 Para profundizar sobre la discusión, se puede consultar el periódico La Nación del 6 de agosto de 1886.

9 Art. 172. Constitución de 1886.

10 Art. 173. Constitución de 1886.

tos pesos para la elección de Presidente y Representantes. Con todo, sólo hasta el Acto Legislativo No. 1 de 1936 se eliminaron las restricciones al sufragio de tipo “intelectual” y patrimonial, para finalmente, en 1945, optar por el voto directo para la elección de Concejales, Diputados, Representantes, Senadores y Presidente; en 1975, se disminuyó el criterio de la edad a 18 años; en 1986, se amplió el voto directo para la elección de Alcaldes, y en 1991, a gobernadores.

En cuanto al género, la Reforma de 1945 suprimió la expresión “varón” en la definición de ciudadanía; no obstante, mantuvo la restricción del ejercicio de elegir y ser elegido a los varones. En 1954, mediante el Acto Legislativo No. 3, se reconoció a las mujeres el derecho a votar, el cual fue invocado por la Junta Militar a través del Decreto 247 de 1957, que convocaba a hombres y mujeres a aprobar una reforma plebiscitaria que otorgaba el derecho a votar (Gómez Mejía, 1978). Por último, la Ley 72 de 1930 estableció que los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia no podían ejercer el sufragio mientras estuvieran en servicio activo, cláusula que fue incluida en la Constitución mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1945.

En síntesis, las modificaciones del derecho al sufragio, dan cuenta de los cambios en las condiciones sociales y políticas del Estado, de la transformación del concepto y contenido de la ciudadanía en Colombia, y de las consideraciones y debates de la figura del voto como derecho y como deber. La evolución del derecho al sufragio en Colombia se encuentra ilustrada en la tabla 7 que sintetiza los cambios normativos con respecto al tipo de voto y a la definición de ciudadanía en Colombia.

Tabla 7. Evolución del sufragio en Colombia, 1886-2014

Año	Tipo de sufragio	Corporación	Ciudadanía
Constitución 1886	Voto directo y universal	Consejeros municipales y Diputados a las Asambleas Departamentales (art. 172).	“Son ciudadanos aquellos ciudadanos colombianos varones mayores de veintiún años que ejerzan profesión, arte u oficio, o que tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia”
	Voto directo y restringido	Electores y Representantes (art. 173)	“Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tengan una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarán para Electores y elegirán Representantes”
	Voto indirecto	Presidente de la República, Vicepresidente (art. 174), Senadores (art. 175)	“Solo los electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República” “Los Senadores serán elegidos por las Asambleas departamentales”
Acto Reformatorio No. 8 de 1905	Voto indirecto	Senadores (art. 2)	“Los Senadores serán elegidos por los Consejos departamentales”

Tabla 7. Evolución del sufragio en Colombia, 1886-2014 (*continuación*)

Acto Reformatorio No. 3 de 1910	Voto directo y restringido	Presidente de la República y Representantes	"Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente Presidente de la República y Representantes"
Ley 70 de 1930	Restricción del voto	Ejército, Policía Nacional o cuerpos armados de carácter permanente	"La fuerza armada no es deliberante. En consecuencia, los miembros del Ejército, la Policía Nacional de los cuerpos armados de carácter permanente, departamentales o municipales, no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo"
Acto Legislativo No. 1 de 1936	Desaparición de requisitos patrimoniales e intelectuales	Definición de ciudadanía	"Son ciudadanos los colombianos varones mayores de veintiún años"
Acto Legislativo No. 1 de 1945	Ciudadanía ampliada	Para las mujeres	"Son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años"
	Voto directo	Concejales, Diputados, Representantes, Senadores y Presidente	"Todos los ciudadanos varones eligen directamente Concejales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República"
Decreto Legislativo No. 0247 de 1957	Ejercicio de la ciudadanía	Para las mujeres	"Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones"
Acto Legislativo No. 1 de 1975	Ejercicio de la Ciudadanía	Mayores de 18 años	"Son ciudadanos los mayores de 18 años. Art. 1 La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción". Art. 2 Modifica art. 15
Acto Legislativo No. 1 de 1986	Voto directo	Alcaldes	"Todos los ciudadanos eligen directamente Presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros, Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial". Art. 1 modifica art. 171
Constitución Política de 1991	Voto directo	Gobernadores y otras autoridades locales	"Los ciudadanos eligen en forma directa Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, miembros de juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente". Art. 260

c. Fórmulas de decisión

Inicialmente, las fórmulas de decisión en Colombia estuvieron marcadas por los sistemas mayoritarios. De acuerdo con lo consagrado en la Ley 7 de 1888, en particular, el capítulo dedicado a los escrutinios, se señaló que los escrutinios realizados tanto por Jurados Electorales como por Juntas Electorales debían declarar electos “a los individuos que con esta calidad hayan obtenido el mayor número de votos y en el orden descendente de éstos” (art. 92 y 103). En cuanto al Gran Consejo Electoral, se señalaba que éste debía realizar los escrutinios definitivos para elegir Presidente y Vicepresidente y declarar la elección a favor del candidato con mayor número de votos. Finalmente, la elección de senadores estaba regida por el principio de la mayoría absoluta de votos (art. 204).

En 1905, se dieron importantes cambios electorales. Mediante el Acto Reformatorio No. 3 de 1905, la Asamblea Nacional Constituyente y Legisladora atribuyó a los legisladores la potestad de alterar la división territorial del Estado, así como de establecer el número de senadores y representantes, y la manera de elegirlos. A su vez, el Acto Reformatorio No. 8 de 1905 determinó, primero, que los senadores serían elegidos en el Consejo Departamental mediante mayoría de votos y para el mismo período de los Representantes a la Cámara; segundo, consagró que el Presidente y los Representantes serían elegidos como determinara la ley; por último, señaló que en toda elección popular para corporaciones públicas se debería reconocer el derecho de representación de las minorías (art. 4).

En desarrollo de este Acto Reformatorio, se promulgó la Ley 42 de 1905. Dicha ley, en su artículo 33, estableció el sistema de voto incompleto, que consistía en que “toda elección popular que tenga por objeto constituir Corporaciones Públicas, en la elección de Corporaciones electorales, y en la de Senadores, cuando el número de los funcionarios que han de ser elegidos sea exactamente divisible por tres, se votará por las dos terceras partes, y se declararán elegidos en el escrutinio a los candidatos que hayan obtenido más votos hasta completar el número total de los funcionarios que se trate de elegir [...] cuando el número de los funcionarios que van a ser elegidos no sea exactamente divisible por tres, tal número se elevará a la cifra inmediatamente superior que sea divisible por tres y las dos terceras partes de esta cifra menos uno, será el número de candidatos por el cual se vota”.

El Acto Legislativo No. 3 de 1910 hizo explícito el deseo de asegurar la representación proporcional para aquellas corporaciones plurinominales mediante cualquiera de estos sistemas: el sistema del voto incompleto, o del cociente electoral, o del voto acumulativo, dejando en manos del Legislativo la regulación del particular. Precisamente, la Ley 85 de 1916 confirmó el sistema de voto incompleto en Colombia, el cual se mantuvo hasta 1929, cuando se asumió el sistema de cociente electoral. Así, “en toda elección popular en que haya de votarse por más de dos individuos se observará el sistema del cociente electoral, en la siguiente forma: Sumados los votos emitidos en cada elección popular se divide este total por el número de individuos que deben elegirse, el resultado será el cociente electoral mínimo. Todo candidato de cualquiera de las listas inscritas que obtenga un número de votos que sea o exceda del cociente hallado será declarado electo. Si resultare que el número de candidatos que llegaren a obtener el cociente requerido fuere mayor que

el de individuos por elegir, se escutarán los que hubieren obtenido la mayor cantidad de sufragios dentro del cociente, en orden descendente de votos, hasta completar el número de plazas por proveer. En caso de empate decidirá la suerte” (Ley 31 de 1929).

Asimismo, la Ley 7 de 1932 adoptó un sistema de cociente y residuos: “en toda elección popular y en las que deben hacer las corporaciones públicas, cuando se trate de elegir más de dos ciudadanos se observarán las siguientes prescripciones: El total de votos que se emitan a favor de cada lista se multiplica por el número de ciudadanos por elegir y este producto se divide por el total de votos válidos obtenidos en la respectiva circunscripción electoral o corporación pública. Los distintos cocientes que resultan indican el número de candidatos que correspondan a cada una de las listas que concurren a la elección. Los puestos que falten para completar el número de candidatos por elegir, llegado el caso, se asignan a las listas que tengan mayores residuos en orden descendente, y si hay empate decide la suerte” (Art. 1).

En 1937, mediante la Ley 67, se instauró el sistema de cociente electoral para las elecciones de dos o más ciudadanos. El procedimiento era el siguiente: “el total de votos válidos obtenidos en la Circunscripción Electoral [...] se divide por el número de individuos que deban elegirse, y el resultado es el cociente electoral. Cada lista cuyos votos válidos no hubieren alcanzado una cantidad por lo menos igual a la mitad de dicho cociente, será eliminada del escrutinio [...] El total de votos válidos de las listas que hubieran alcanzado una cantidad igual, por lo menos, a la mitad del cociente electoral, se divide por el número de individuos que deban elegirse, y el resultado será un nuevo cociente con el cual se hará la adjudicación de puestos [...] la lista que hubiere servido para hallar el nuevo cociente, tendrá derecho a tantos puestos cuantas veces cupiere dicho factor en el total de sus votos y [...] si quedaren uno o más puestos por proveer, estos se adjudicarán a los residuos restantes en orden descendente” (art. 1).

Esta opción de fórmula de decisión adquirió carácter constitucional en 1945 con el Acto No. 1, que modificó el art. 173 en los siguientes términos: “cuando se vote por más de dos individuos en elección popular o en una corporación pública, se empleará el sistema del cociente electoral u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos”, fortaleciendo la idea de una mayor representación. En este orden de ideas, la Ley 39 de 1946 reglamentó el uso del cociente electoral para elecciones populares plurinominales. El cambio respecto a la norma de 1937 fue que en la de 1946 los votos de las listas excluidas del escrutinio, por no alcanzar al menos la mitad del cociente, eran tenidos en cuenta para la lista del partido que había obtenido más votos. El Decreto 800 de 1947 reglamentó el cociente electoral, que profundizó en el procedimiento de adjudicación de puestos.

Sin embargo, en 1957, y como resultado del Frente Nacional, el Decreto Legislativo No. 0247 de ese año estableció lo siguiente: “En las elecciones populares que se efectúen para elegir corporaciones públicas hasta el año de 1968 inclusive, los puestos correspondientes a cada circunscripción electoral se adjudicarán por mitad a los partidos tradicionales, el conservador y el liberal

[...] En las elecciones que se hagan durante el período a que se refiere este artículo, en todas las circunscripciones electorales, se elegirá un número par de miembros de las corporaciones públicas. Para obtener ese resultado, se observarán las normas constitucionales que fijan el número de miembros de tales entidades, pero aumentando un puesto cuandoquiera que él sea impar. Ningún Departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis senadores ni menos de doce representantes” (art. 2).

La Reforma Constitucional de 1968 mantuvo la preferencia por el cociente electoral con el fin de asegurar la representación proporcional de los partidos. De esta forma, los sistematizó así: “cuando se vote por dos o más individuos en elección popular o en una Corporación Pública, se empleará el sistema de cociente electoral. El cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de sólo dos individuos, el cociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos” (art. 50). Esta misma tendencia se defendió en las leyes posteriores: la Ley 28 de 1979, por la cual se adoptó el Código Electoral; el Decreto Reglamentario 2450 de 1979, la Ley 96 de 1985 y el Decreto 2241 de 1986.

En 1991, promulgada la Constitución Política, se mantuvo el sistema del cociente electoral como fin para asegurar la representación proporcional de los partidos, en cargos en los que se escogieran dos o más individuos. El cociente “será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos a proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer, se adjudicarían a los mayores residuos, en orden descendente” (art. 263).

La Reforma Política de 2003 implementó una serie de cambios al sistema electoral, entre los que se destaca la implementación del sistema de cifra repartidora “entre las listas de candidatos que no podrán ser inferior al dos por ciento de los sufragados para Senado [modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2009, que lo aumentó a 3%] de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones. En las circunscripciones uninominales se debe adjudicar por mayoría”.

La Reforma Política de 2003 definió la cifra repartidora como el resultado “de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos” (art. 13). Sin embargo es importante mencionar que esta Reforma estableció la posibilidad de optar por el voto preferente o la lista cerrada. En este caso, si un partido decidió participar con el voto preferente, la asignación de curules se hará en orden descendente empezando por el candidato con mayor número de votos.

En suma, las fórmulas de decisión en Colombia, transitaron en consonancia con la adopción del principio de representación proporcional en 1910 y el objetivo de éste de reflejar las diferentes agrupaciones políticas del país en los cargos de representación plurinominal. De esta forma, diferentes fórmulas que comprenden el voto incompleto, el cociente electoral y la cifra repartidora, han buscado responder a dicho objetivo. En la tabla 8 se puede apreciar la evolución de la fórmula electoral en Colombia desde 1886.

Tabla 8. Evolución de la fórmula electoral en Colombia

Año	Corporación	Fórmula electoral
1888	Concejos Municipales	Mayoría relativa
	Diputados	Mayoría relativa
	Electores	Mayoría relativa
	Senadores	Mayoría absoluta
	Representantes	Mayoría relativa
	Presidente	Mayoría relativa
1905	Senado	Voto incompleto
	Presidente	Voto incompleto
	Representantes	Voto incompleto
1910	Elecciones plurinominales	Fórmula proporcional
1916	Elecciones plurinominales	Voto incompleto
1929	Elecciones plurinominales	Cociente electoral
1932	Elecciones plurinominales	Cocientes y residuos
1937	Elecciones plurinominales	Cociente electoral
1945	Elecciones plurinominales	Cociente electoral
1957	Elecciones plurinominales	Paridad - Acuerdo Frente Nacional
1968	Senado	Cociente electoral
	Cámara	Cociente Electoral
1979	Elecciones plurinominales	Cociente electoral
1985	Elecciones plurinominales	Cociente electoral
1991	Senado	Cociente electoral
	Cámara de Representantes	Cociente electoral
2003	Senado	Cifra repartidora
	Cámara	Cifra repartidora

d. Circunscripciones

En cuanto a la división territorial y electoral —y a medida que se iba poblando el territorio colombiano, así como haciendo más compleja la estructura del Estado—, la configuración de las circunscripciones fue variando teniendo en cuenta los cambios demográficos, las divisiones geográficas y los asentamientos humanos.

La Constitución de 1886 estableció diferentes tipos de jurisdicciones electorales con funciones específicas en el proceso electoral. Así, tenemos que para la Cámara de Representantes, la circunscripción reconocía como unidad al departamento pero la magnitud estaba dada en términos poblacionales (un representante por cada 50.000 habitantes), es decir, cada departamento debía dividirse en tantos distritos electorales como los que le correspondieran, para que cada uno eligiera un representante (art. 178). A su vez, para las corporaciones públicas sujetas al voto indirecto, es decir, Presidencia y Vicepresidencia, el número de electores estaba determinado en términos poblacionales, a razón de uno por cada mil habitantes. En el caso del Senado, que era elegido mediante voto restringido indirecto, en decir, por las Asambleas Departamentales, la Constitución estableció como circunscripción electoral el departamento y atribuyó tres senadores a cada circunscripción electoral.

La Ley 7 de 1888, en relación con la división electoral, estableció que “cada distrito se formará de distritos municipales contiguos, de fácil comunicación con la cabecera del Distrito electoral, cuyas poblaciones reunidas formen un total aproximado de cincuenta mil habitantes, por lo menos” (art. 8). Asimismo, la ley unificó la división electoral para la elección de Diputados y Representantes. No obstante, la ley estableció que antes de marzo de 1889 debía estar establecida la división del territorio nacional en Distritos Electorales. Tal labor fue delegada a los gobernadores, quienes, mediante decretos, reglamentaron la división electoral de su circunscripción. Por ejemplo, el gobernador de Magdalena, Ramón Goenaga, mediante el Decreto 192 del 4 de enero de 1890, dividió su departamento en dos distritos y un círculo electoral. De tal división, se determinó que en cada distrito electoral se elegirían un representante y dos suplentes, así como en el círculo, para un total de tres representantes por el departamento del Magdalena.¹¹

Fue hasta 1905 que, mediante la Ley 42 de 1905 y el Decreto 457 de 1905, se renovó la división territorial y electoral del país. La Ley 42 actualizó el tamaño de las circunscripciones y lo fijó en hasta 150.000 habitantes (art. 12), mientras que el Decreto 457 dividió el territorio nacional en departamentos, intendencias y distrito capital. En consecuencia, definió dieciséis departamentos: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Galán, Huila, Magdalena, Nariño, Quesada, Santander, Tolima, Tundama y Panamá; cuatro intendencias: La Goajira, El Meta, el Alto Caquetá y el Putumayo, y un Distrito Capital. Como

11 Otro departamento con división de su territorio fue Bolívar (Decreto 79 de 1888).

resultado de ello, surgieron veintiuna circunscripciones electorales, donde sobresalen departamentos con varias circunscripciones, como Antioquia, que contaba con tres, así como departamentos con una sola, como el caso de Quesada. Por otro lado, de acuerdo con este Decreto, las intendencias contarían desde ese momento con un representante a la Cámara (incluso aquellas que no cumplieran los mínimos poblacionales), y el distrito capital se establecería como una circunscripción única.

En 1908, las magnitudes de los distritos fueron modificadas de nuevo. En el caso del Senado, los senadores se elegirían por Colegios Electorales; éstos se formarían a partir de la unión de tres Consejos Electorales de Departamentos, a razón de uno por cada Departamento. En cuanto a la Cámara de Representantes, el Acto Legislativo No. 1 señaló que se compondría de tantos individuos cuantos correspondieran a la población de la República, a razón de uno por cada ochenta mil habitantes. En consecuencia, para estas elecciones, la República se dividiría en tantos Distritos Electorales cuantos les correspondieran para que cada uno eligiera un Representante (art. 7). Asimismo, se estableció que los Distritos Municipales con una población mayor de ochenta mil formarían Distritos Electorales.

Para 1910, el Acto Legislativo No. 3 determinó que el Senado se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran a la población de la República, es decir, modificó el criterio de composición con base en la unidad político-administrativa, para pasar a un criterio poblacional, como en el caso de la Cámara. También señaló que el territorio nacional debía ser dividido en Circunscripciones Senatoriales de uno o más departamentos, para así garantizar la representación de las minorías. En el caso de la Cámara de Representantes, ésta se compondría de tantos individuos cuantos correspondieran a la población, a razón de uno por cada 50.000 habitantes.

Las Circunscripciones Senatoriales se establecieron a través de la Ley 85 de 1916; dicha ley fijó ocho circunscripciones, a saber: Antioquia, Boyacá, Bolívar, Cauca, Cundinamarca, Panamá, Santander y Tolima. Además, estipuló para las elecciones presidenciales que cada departamento conformaría un departamento electoral. Finalmente, para la Cámara, el territorio se dividió en diecisiete Distritos Electorales, los cuales elegirían desde un mínimo de tres¹² hasta un máximo de seis representantes.¹³ Sin embargo, en 1922 la Ley 93 modificó las circunscripciones senatoriales eliminando a Panamá e incluyendo a Caldas y estableciendo un número de senadores variables por circunscripción, entre cuatro y siete. Para la elección de representantes, se conformaron catorce distritos electorales (Medellín, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Tunja, Manizales, Popayán, Bogotá, Neiva, Pasto, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué y Cali), los cuales hicieron oscilar el número de representantes entre 3¹⁴ y 18¹⁵ por circunscripción.

12 Barranquilla y Neiva elegirían tres.

13 Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, entre otros.

14 Barranquilla.

15 Antioquia.

En 1930, el Acto Legislativo No. 1 estableció que el Senado se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran a la población, a razón de uno por cada ciento veinte mil habitantes, y uno más por cada fracción no menor de la mitad de dicha cifra (art. 1). Se mantuvieron las Circunscripciones Senatoriales, pero se señaló que no se podían elegir menos de tres ni más de nueve. Por su parte, en la Cámara, la circunscripción electoral se equiparó a la unidad político-administrativa: el departamento. La Cámara estaría compuesta por tantos miembros cuantos correspondieran a la población, en razón de uno por cada cincuenta mil habitantes, y uno más por cada fracción no menor de la mitad de dicha cifra (art. 5).

Las Circunscripciones Electorales se vieron fortalecidas a través de la Ley 7 de 1932, que señaló que las Intendencias y Comisarías debían ser agregadas a las mismas Circunscripciones a que pertenecen para la elección de la Cámara, y modificadas a través de la Ley 2 de 1943, que señalaba que para la elección de Representantes, cada Intendencia o Comisaría que tuviera más de 70.000 habitantes formaría una Circunscripción Electoral independiente. Sin embargo, en virtud del cambio constitucional de 1945 (voto directo), el Decreto 315 de 1947 estableció que para la elección de Senadores se debían agregar las Intendencias Nacionales y Comisarias Especiales a las Circunscripciones Electorales, así: a la de Antioquia, la Intendencia del Chocó; a la de Boyacá, la Comisaría de Arauca; a la de Huila, las Comisarías de Amazonas y Caquetá, y a la del Magdalena, la comisaría de La Goajira.

En 1940, el Acto Legislativo No. 2 señaló que la Cámara de Representantes se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran a la República, a razón de uno por cada setenta mil habitantes, y uno más por cada fracción no menor de la mitad de dicha cifra. Criterio que se tuvo en cuenta en 1945 para las Intendencias y Comisarias. Además, estableció que cada departamento constituiría una circunscripción para la elección de representantes. La Ley 13 de 1947 creó el departamento del Chocó y asignó tres senadores y tres representantes para el mismo. Sin embargo, en 1957, producto de los acuerdos del Frente Nacional, el Decreto Legislativo No. 0247 de 1957 estableció que “ningún Departamento con más de un millón de habitantes podrá tener menos de seis senadores ni menos de doce representantes” (art. 2).

En 1959, como resultado de la actualización del censo, se estableció que el Senado se compondría de tantos miembros cuantos correspondieran a la población de la República, a razón de uno por cada ciento noventa mil habitantes, y uno más por toda fracción no menor de noventa y cinco mil habitantes. En todo caso, no habría un departamento que eligiera menos de tres senadores, ni menos de los que se elegían en la actualidad (art. 1). En el caso de la Cámara, esta estaría formada por tantos miembros cuantos correspondieran a la población de la República, a razón de uno por cada noventa mil habitantes, y uno más por toda fracción no menor de cuarenta y cinco mil habitantes. En ningún caso habría un

departamento que eligiera menos de tres representantes, ni un número menor de los que elegía en la actualidad (art. 2).

En 1968, una nueva reforma constitucional posterior al Frente Nacional modificó otra vez la composición del Congreso. Con respecto al Senado, señaló que éste “se compondrá de dos Senadores por cada Departamento, y uno más por cada doscientos mil o fracción Mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil o fracción Mayor de cien mil habitantes que tengan en exceso sobre los primeros doscientos mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare” (art. 23). En el caso de la Cámara, esta “se compondrá de dos Representantes por cada Departamento y uno más por cada cien mil o fracción Mayor de cincuenta mil habitantes que tenga en exceso sobre los primero cien mil. Cada vez que un nuevo censo fuere aprobado, la anterior base se aumentará en la misma proporción del incremento de población que de él resultare” (art. 26).

Este mismo Acto Legislativo No. 1 afirmó que cada departamento constituiría una circunscripción para la elección de representantes, y creó las circunscripciones electorales de San Andrés y Providencia, capital San Andrés; la del Caquetá y Amazonas, capital Florencia; la del Putumayo, capital Mocoa; la de Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, capital Arauca (art. 51). Además, determinó que dichas circunscripciones electorales elegirían representantes a la Cámara, así: Caquetá y Amazonas, 2; Putumayo, 2; San Andrés y Providencia, 1; Arauca, Vichada, Vaupés y Guainía, 1. Sin embargo, este cambio constitucional no modificó la unidad departamental como criterio de organización de las circunscripciones.

En 1991, con la Asamblea Constituyente, se modificó la circunscripción para el Senado, “se aprobarían dos clases de circunscripciones nacionales: una para la elección de los cien senadores y otra especial, para dos miembros adicionales de las comunidades indígenas” (Sarabia Better, 2003). En el caso de la Cámara de Representantes, ésta pasó de tener 199 a 166 representantes, y cinco más elegidos por las circunscripciones especiales. Las circunscripciones estuvieron organizadas con base en criterios poblacionales pero teniendo en cuenta la unidad político-administrativa del departamento. Dentro de este aspecto, la Constitución de 1991 estableció que la capital del país pudiera elegir Representantes a la Cámara. No obstante, el Acto Legislativo No. 2 de 2005 definió que la Cámara se elegiría en circunscripciones territoriales, especiales, y una internacional.

En síntesis, las circunscripciones electorales en Colombia se fueron acomodando al crecimiento poblacional y a la reconfiguración político-administrativa del Estado. De esta forma, para Senado y Cámara de Representantes, las circunscripciones han sido mayoritariamente plurinominales y fijadas por criterios poblacionales, tal como se puede apreciar en la tabla 9, que ilustra la evolución de las mismas para el Congreso de la República desde 1886.

Tabla 9. Evolución de las circunscripciones electorales para cargos nacionales en Colombia (1886-2014)

Año	Corporación	Distrito	Tamaño
1886	Cámara de Representantes	Sujeto a población departamental	1 por cada 50.000 habitantes
	Senado	Plurinominal	3 por departamento
	Elector	Plurinominal	1 por cada 1.000 habitantes
1905	Cámara de Representantes	Plurinominal	3 por cada circunscripción
1908	Senado	Uninominal	1 por cada departamento
	Cámara de Representantes	Plurinominal	1 por cada 80.000 habitantes
1910	Senado	Plurinominal	1 por cada 120.000 habitantes
	Cámara de Representantes	Plurinominal	1 por cada 50.000 habitantes
1916	Cámara de Representantes	Plurinominal	6 representantes para cada circunscripción
1922	Senado	Plurinominal	Variable, entre 4 y 7 senadores
	Cámara de Representantes	Plurinominal	Variable, entre 3 y 18 representantes
1930	Senado	Plurinominal	Variable, entre 3 y 9 senadores
1940	Cámara de Representantes	Plurinominal	
1957	Senado	Plurinominal	Variable, no menor a seis senadores en aquellos departamentos con más de 1.000.000 de habitantes
	Cámara de Representantes	Plurinominal	Variable, no menor a doce representantes en aquellos departamentos con más de 1.000.000 de habitantes
1959	Senado	Plurinominal	Variable, no menor a 3 senadores
	Cámara de Representantes	Plurinominal	Variable, no menor a 3 representantes
1968	Senado	Plurinominal	Variable, no menor a 2 senadores
	Cámara de Representantes	Plurinominal	Variable, no menor a 2 representantes
1991	Senado	Plurinominal	102 senadores por circunscripción nacional
	Cámara de Representantes	Plurinominal	166 representantes elegidos en circunscripción departamental

Conclusiones

En conclusión, el efecto de los distritos uninominales sobre la construcción de capital social es ambivalente. Si bien algunas de sus características pueden estar asociadas con éste, también se observa que la misma institución puede tener un impacto negativo, y, en lugar de construirlo, puede afectar la asociatividad comunitaria y la confianza de los ciudadanos en las normas. Si bien los distritos electorales son una variable importante, su efecto está mediado por otros factores, tales como las instituciones del sistema electoral; las dinámicas del sistema de partidos; la importancia del voto partidista o personal; la fortaleza de prácticas políticas extrainstitucionales, y las características sociales y políticas de los países donde esta institución funcione. En este orden de ideas, no es posible, por medio de la literatura, sustentar la hipótesis que los países con distritos uninominales tiendan a construir o tener más capital social. Sin embargo, se puede sostener que, bajo ciertos contextos políticos e institucionales, algunas de las fortalezas de estos distritos pueden contribuir a generar escenarios más propicios para su construcción. Es decir, el capital social no se construye a partir de una reforma electoral. Es un proceso complejo en el que intervienen muchas variables, una de las cuales puede ser el tamaño del distrito electoral, pero que requiere la intervención de factores sociales, políticos, e incluso culturales.

La comparación entre los países de la OCDE y los latinoamericanos sustenta la conclusión a la cual se llegó a partir de la revisión de literatura donde se exponía que los distritos uninominales por sí solos no tenían más capital social, ni necesariamente contribuían a su construcción, y que se requiere otro tipo de factores institucionales y contextuales que se deben estudiar más en profundidad, para analizar en qué medida, a partir del cambio en los distritos, se puede incidir en la construcción de capital social. Si bien la comparación no utiliza una definición de este concepto que aborde sus múltiples dimensiones, se centra en las que están más relacionadas con el sistema electoral. El análisis evidencia que los países con diferentes tipos de distritos —uninominales o plurinominales— tienen altos y bajos niveles de rendición de cuentas y efectividad del gobierno, lo que constata que esta institución no alcanza a explicar las variaciones y diferentes capacidades de los Estados para construir o tener más capital social.

El tipo de país cumple un rol más importante en la construcción y presencia de más capital social. Por lo cual, si se piensa hacer una reforma al sistema de representación que actualmente tiene Colombia, es necesaria una comparación más cuidadosa y exhaustiva de las características que tienen los países con distritos uninominales donde la rendición de cuentas y la efectividad del gobierno estén en diferentes niveles, así como de las características específicas institucionales que tiene Colombia y cómo éstas se han ido desarrollando en la historia. Lo anterior permitiría identificar cuáles características comparte Colombia con estos países, y tener más información pertinente sobre los diversos impactos de una reforma al sistema electoral.

El recuento histórico de la evolución del sistema electoral colombiano da cuenta del objetivo político perseguido por los legisladores colombianos a lo largo del siglo XX. Dicho objetivo estuvo relacionado con el reconocimiento a las minorías que se implantó desde 1905 y el establecimiento del sistema de representación proporcional. En concordancia con ello, la evolución del derecho al sufragio, las fórmulas de decisión y el tipo de circunscripción electoral en Colombia, se han modificado a la par con el cambio en las condiciones sociales y políticas del Estado, del concepto de ciudadanía y del reconocimiento a la diversidad de las opciones políticas que los ciudadanos expresan con sus votos.

Anexos

Anexo 1

La siguiente tabla muestra datos comparados de capital social, tipo de sistema electoral y región. La medición del capital social se toma de Pérez García *et al.* (2008) y la información sobre los sistemas electorales se toma respectivamente de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010) y de World Bank (2014).

Tabla A1. Capital social, sistemas electorales y región

Pais	Región	Sistema electoral	Tipo de distrito	Capital social
Irlanda	OCDE	Voto único transferible	Distritos plurinominales	711,21
España	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	377,69
Eslovenia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	369,51
Nueva Zelanda	OCDE	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	335,49
Países Bajos	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	289,88
El Salvador	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	283,77
Panamá	Latinoamérica	Sistemas paralelos mixtos	Sistemas mixtos	254,7
Corea del Sur	OCDE	Sistemas paralelos mixtos	Sistemas mixtos	241,33
Australia	OCDE	Voto alternativo	Distritos uninominales	223,56
Turquía	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	212,97
Portugal	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	208,5
Bolivia	Latinoamérica	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	208,12
Reino Unido	OCDE	Distritos uninominales (mayoría relativa)	Distritos uninominales	189,81
Estados Unidos de América	OCDE	Distritos uninominales (mayoría relativa)	Distritos uninominales	186,04
Italia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	174,72

Tabla A1. Capital social, sistemas electorales y región (continuación)

Pais	Región	Sistema electoral	Tipo de distrito	Capital social
Brasil	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	159,06
Honduras	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	153,69
Canadá	OCDE	Distritos uninominales (mayoría relativa)	Distritos uninominales	145
Dinamarca	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	144,51
Noruega	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	140,13
Costa Rica	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	139,09
Luxemburgo	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	137,5
Paraguay	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	135,88
Grecia	OCDE	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	121,41
Francia	OCDE	Sistemas de doble ronda	Distritos uninominales	120,82
Suecia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	106,54
Austria	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	104,43
Argentina	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	103,65
Colombia	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	103,5
Japón	OCDE	Sistemas paralelos mixtos	Sistemas mixtos	101,59
Perú	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	100,96
Israel	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	98,21
Chile	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	93,35
Ecuador	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	91,62

Tabla A1. Capital social, sistemas electorales y región (continuación)

Pais	Región	Sistema electoral	Tipo de distrito	Capital social
Hungría	OCDE	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	88,52
Eslovaquia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	86,82
Polonia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	84,13
Alemania	OCDE	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	80,24
Bélgica	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	70,65
Uruguay	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	61,4
Suiza	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	60,6
Finlandia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	60,23
México	Latinoamérica	Sistemas paralelos mixtos	Sistemas mixtos	58,61
Venezuela	Latinoamérica	Representación proporcional mixta	Sistemas mixtos	56,54
República Checa	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	45,84
Nicaragua	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	36,16
Estonia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	n. a.
Guatemala	Latinoamérica	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	n. a.
Islandia	OCDE	Representación proporcional por listas	Distritos plurinominales	n. a.

Referencias

- Ames, B. (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, 57 (2), 324-43.
- Annett, A. (2002). Politics, Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries. *Industrial Countries. International Monetary Fund Working Paper*, 02 (162).
- Berggren, H. M., Fugate, G. A., Preuhs, R. R. & Still, D. R. (2004). Satisfied? Institutional Determinants of Citizen Evaluations of Democracy. *Politics & Policy*, 32 (1), 72-96.
- Birch, S. (2007). Electoral Systems and Electoral Misconduct. *Comparative Political Studies*, 40 (12), 1533-1556. doi:10.1177/0010414006292886
- Bormann, N.-C. & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2011. *Electoral Studies*, 32 (2), 360-369. doi:10.1016/j.electstud.2013.01.005
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue. La circunscripción nacional después de tres elecciones. En A. M. Bejarano & A. Dávila Ladrón de Guevara, *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998* (pp. 285-327). Bogotá: Panamericana Formas e Impresos S. A.
- Cain, B., Ferejohn, J. & Fiorina, M. (1987). *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press.
- Carey, J. (2009). Ingeniería electoral. ¿Qué nos muestran las investigaciones académicas sobre las reformas electorales? *Reforma del Sistema Electoral Chileno. Santiago, PNUD*. Recuperado de http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/184/Capitulo_08.pdf
- Carey, J. M. & Hix, S. (2011). The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems: Electoral Sweet Spot. *American Journal of Political Science*, 55 (2), 383-397. doi:10.1111/j.1540-5907.2010.00495.x
- Carey, J. M. & Shugart, M. S. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, 14 (4), 417-439. doi:10.1016/0261-3794(94)00035-2
- Chang, E. C. C. & Golden, M. A. (2007). Electoral Systems, District Magnitude and Corruption. *British Journal of Political Science*, 37 (01), 115. doi:10.1017/S0007123407000063
- Cox, G. (1990). Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems. *American Journal of Political Science*, 34, 903-35.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. & Morgenstern, S. (1995). The Incumbency Advantage in Multimember Districts: Evidence from the U. S. States. *Legislative Studies Quarterly*, 20, 3.
- Curry, J., Herrnson, P. & Taylor, J. (2013). The Impact of District Magnitude on Campaign Fundraising, 38 (4), 517-543.
- Curtice, J. & Shively, P. (2010). Who Represents Us Best ? One Member or Many? En *The Comparative Study of Electoral Systems* (pp. 171-192). Oxford: Oxford University Press.
- Duverger, M. (1957). *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Edwards, M. & Thames, F. (2007). District Magnitude, Personal Votes, and Government Expenditures. *Electoral Studies*, 26 (2), 338-345.

- Fujimura, N. (2013). The Influence of Electoral Institutions on Legislative Representation: Evidence from Japan's Single Non-Transferable Vote and Single-Member District Systems. *Party Politics*. doi:10.1177/1354068812472578
- García, M. (2007). Sobre balas y votos: violencia política y participación electoral en Colombia, 1990-1994. En D. Hoyos (Ed.), *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia* (pp. 84-117). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gingerich, D. W. (2009). Ballot Structure, Political Corruption, and the Performance of Proportional Representation. *Journal of Theoretical Politics*, 21(4), 509-541. doi:10.1177/0951629809339805
- Göbel, C. (2012). The Impact of Electoral System Reform on Taiwan's Local Factions. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (3), 69-92.
- Gómez Mejía, A. (1978). *Derecho electoral colombiano*. Bogotá: Litoformas de Colombia.
- Helf, G. & Hahn, J. W. (1992). Old Dogs and New Tricks: Party Elites in the Russian Regional Elections of 1990. *Slavic Review*, 51 (3), 511. doi:10.2307/2500058
- Horbath, J. E. (2004). Pobreza y elecciones en Colombia: Algunos hallazgos para reflexionar. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 10 (29), 199-233.
- Jewell, M. & Breaux, D. (1991). Southern Primary and Electoral Competition and Incumbent Success. *Legislative Studies Quarterly*, 16 (1), 129-43.
- Jou, W. (2009). Electoral Reform and Party System Development in Japan and Taiwan. *Asian Survey*, 49(5), 759-785.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2010, septiembre). The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues. Policy Research Working Paper 5430. Recuperado de www.govindicators.org
- Keefer, P. & Khemani, S. (2009). When Do Legislators Pass on Pork? The Role of Political Parties in Determining Legislator Effort. *American Political Science Review*, 103 (01), 99. doi:10.1017/S0003055409090054
- Lancaster, T. (1986). Electoral Structures and Pork Barrel Politics. *International Political Science Review*, 7 (1), 67-81.
- Leal, F. & Dávila Ladrón de Guevara, A. (2009). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. Nueva Haven: Yale University Press.
- López, C. (2010). La refundación de la patria, de la teoría a la evidencia. En *Y refundaron la patria...: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate – Corporación Nuevo Arcoiris.
- March, J. & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78 (4), 734-49.
- Milesi-Ferretti, G. M., Perotti, R. & Rostagno, M. (2002). Electoral Systems and Public Spending. *Quarterly Journal of Economics*, 609-657.
- Myerson, R. (1993). Incentives to Cultivate Favored Minorities under Alternative Electoral Systems. *American Political Science Review*, 87, 856-869.

- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G. & Troiano, U. (2010). Social Capital and Political Accountability. Recuperado de <http://services.bepress.com/feem/paper447/>
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Fundación Friedrich-Ebert Stiftung – Editorial Nueva Sociedad.
- Norris, P. (2004). Do Rules Matter? Structure versus Culture. En *Electoral Engineering Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Núñez, R. (13 de noviembre de 1885). Carta del Presidente de la República Rafael Núñez sobre Reforma Constitucional a Consejo Nacional de Delegatarios . *La Nación*.
- Pérez García, F., Montesinos Santalucía, Serrano Martínez, L. y Fernández de Guevara Radoselovics, J. (2005). *La medición del capital social: Una aproximación económica*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Pérez García, F., Serrano Martínez, L. y Fernández de Guevara Radoselovics, J. (2008). Estimation of Social Capital in the World. Time Series by Country. *Documentos de trabajo 9*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Persson, T., Tabellini, G. & Trebbi, F. (2003). Electoral Rules and Corruption. *Journal of the European Economic Association*, 1 (4), 958-989.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Stokes, S. & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Restrepo Piedrahíta, C. (ed.). (1995). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Reynoso, D. (2004). Distritos electorales y representación bicameral en México (Electoral Districts and Two-Chamber Representation in Mexico). *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (3), 537. doi:10.2307/3541402
- Riker, W. (1980). Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review*, 74 (2), 432-46.
- Rodden, J. (2005). Red States, Blue States, and the Welfare State: Political Geography, Representation, and Government Policy around the World. *Typescript, Department of Political Science, MIT*. Recuperado de <http://dev.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Rodden2006.pdf>
- Rule, W. (1994). Women's Underrepresentation and Electoral Systems. *Political Science and Politics*, 27 (4), 689-692.
- Samper, J. M. (18 de septiembre de 1885a). El Pacto Federal. *La Nación*.
- Samper, J. M. (8 de noviembre de 1885b). Sistema Electoral. *La Nación*.
- Samper, J. M. (agosto de 1886). Discusión artículo 15. *La Nación*.
- Sarabia, A (2003). *Reformas políticas en Colombia. Del Plebiscito de 1957 al Referendo del 2003*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Schwartz, N. L. (1994). Representation and Territory: The Israeli Experience. *Political Science Quarterly*, 109 (4), 615. doi:10.2307/2151841
- Sheng, S.-Y. (2009). The Dynamic Triangles among Constituencies, Parties, and Legislators: A Comparison Before and After the Reform of Electoral System. Presentado en el Annual Meeting of American Political Science Association, Toronto.
- Shepsle, K. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, 23 (1), 27-59.
- Singer, M. (2013). Was Duverger Correct? Single-Member District Election Outcomes in Fifty-three Countries. *British Journal of Political Science*, 43 (01), 201-220.
- Strøm, K. (2000). Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, 37 (3), 261-290.
- Sudarsky, J. (2007). *La evolución del capital social en Colombia, 1997-2005*. Fundación Antonio Restrepo Barco. Recuperado de http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/2_La%20evoluci%C3%B3n%20del%20Capital%20Social%20de%20Colombia%201997-2005.pdf
- Sudarsky, J. (2012). *Un sistema mixto para elegir al Congreso colombiano: una propuesta para mejorar la relación entre representantes y ciudadanos*. Bogotá: Friedrich-Ebert Stiftung en Colombia – Fescol.
- Sudarsky, J. (2013). Proyecto de Acto Legislativo.
- Taagepera, R. (2007). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, R y Shugart, M. S. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Treisman, D. (2007). What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research? *Annual Review of Political Science*, 10 (1), 211-244. doi:10.1146/annurev.polisci.10.081205.095418
- World Bank. (2014). Worldwide Governance Indicators. Recuperado el 3 de diciembre de 2014, de <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>
- Wu, C. (2003). Local Factions and the Kuomintang in Taiwan's Electoral Politics. *International Relations of the Asia-Pacific*, 89-111.

Leyes consultadas

- Constitución Política de 1886.
- Ley 7 de 1888 sobre elecciones (31 de enero), publicada en *Diario Oficial* 7285-7286.
- Decreto 19 del 7 de marzo de 1888 sobre por el cual se divide el departamento de Panamá en distritos electorales.
- Decreto 79 de 1888 del 2 de abril de 1888 sobre división territorial electoral en el Departamento de Bolívar.
- Decreto 261 del 10 de marzo de 1888 sobre división territorial electoral en el Departamento de Santander.

- Decreto 192 del 4 de enero de 1890 sobre división eleccionaria en el Departamento del Magdalena.
- Acto Reformatorio No. 3 de 1905 (30 de marzo) sobre división general del Territorio.
- Acto Reformatorio No. 8 de 1905 (13 de abril).
- Ley 42 de 1905 sobre elecciones (28 de abril).
- Decreto 457 del 6 de mayo de 1905, publicado en el *Diario Oficial* 12366-12367.
- Acto Legislativo No. 1 de 1908 por el cual se sustituyen los artículos 93, 99 y 178 de la Constitución y el 2° del Acto Legislativo No. 8 de 1905.
- Acto Legislativo No. 4 de 1909 por el cual se determina el período de duración de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional.
- El Acto Legislativo No. 3 de 1910 del 31 de octubre reformativo de la Constitución Nacional.
- Ley 85 de 1916 sobre elecciones (31 de diciembre), publicada en el *Diario Oficial* 15997.
- Ley 93 de 1922 sobre división territorial electoral (diciembre 5), *Diario Oficial* 18649-18650.
- Ley 31 de 1929 (12 de noviembre).
- Ley 7 de 1932 por la cual se dictan algunas disposiciones electorales. *Diario Oficial* 22074.
- Acto Legislativo No. 1 de 1936 de agosto 5 reformativo de la Constitución.
- Ley 67 de 1937 sobre cociente electoral (10 de septiembre).
- Acto Legislativo No. 2 de 1940 del 4 de noviembre reformativo de la Constitución.
- Acto Legislativo No. 1 de 1945 del 16 de febrero reformativo de la Constitución Nacional.
- Ley 2 de 1943 por la cual se dictan algunas disposiciones de administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarias (febrero 5).
- Ley 39 de 1946 sobre cociente electoral (diciembre 13).
- Ley 13 de 1947 por la cual se crea el Departamento del Chocó (noviembre 3).
- Decreto 800 de 1947 por el cual se reglamentan las Leyes 39 y 47 de 1946, sobre cociente electoral.
- Decreto Legislativo No. 0247 de 1957 sobre plebiscito para una reforma constitucional.
- Acto Legislativo No. 1 de 1968, del 11 de diciembre.
- Decreto Reglamentario 2450 de 1979.
- Ley 28 de 1979 por la cual se adopta el Código Electoral.
- Ley 96 de 1985 por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981.
- Acto Legislativo No. 1 de 1986.
- Decreto 2241 de 1986 por el cual se adopta el Código Electoral.
- Constitución Política de 1991.
- Acto Legislativo No. 1 de 2003.
- Acto Legislativo No. 1 de 2009.