

Reforma Equilibrio de poderes
Audiencia pública, Comisión 1ª. de Cámara
Marzo 19, 2015

Malapportionment: distorsiones de la representación territorial

Juan Carlos Rodríguez Raga
Profesor Asociado
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes

Con el término de *malapportionment*, la literatura especializada en ciencia política se refiere a las distorsiones introducidas a la representación política como consecuencia de la distribución de los escaños legislativos en las distintas circunscripciones electorales. Es el fenómeno que se produce cuando se viola el principio de que cada circunscripción o territorio debe tener una representación proporcional a la cantidad de habitantes o de electores residentes en dicho territorio.

En ocasiones, las cámaras legislativas tienen previstas conscientemente estas distorsiones para resarcir o proteger territorios vulnerables. Es el caso de los senados en los regímenes federales en los que, por cada unidad territorial (estados, provincias) se elige un número igual de senadores independientemente de su población. En este caso, estas distorsiones se justifican como una medida de protección para las provincias o estados menos poblados que de lo contrario estarían en una situación de desventaja frente a estados más poderosos y que, en consecuencia, se verían tentados a abandonar la federación. En los países federales, el *malapportionment* que típicamente existe en los senados es el mecanismo para preservar la unión de los estados confederados.

En Colombia actualmente existe una situación similar en la Cámara de Representantes. Los departamentos menos poblados tienen una sobrerrepresentación en dicha cámara que no es proporcional a su población, como se ve en el mapa 1. Dicha distorsión se justificaría con el argumento de que la representación en la Cámara debe proteger los intereses de los departamentos más olvidados y abandonados históricamente por el Estado, que son los departamentos menos poblados, más rurales.

En el Senado colombiano, por el contrario, la Constitución del 91 buscó no ya una representación territorial ni una sobrerrepresentación de territorios menos poblados, sino una representación de intereses y asuntos de índole nacional.

Los críticos de esta circunscripción nacional para el Senado tienen razón en cuanto a que, en la práctica, las personas electas no reciben votos en todo el país ni representan estos intereses

nacionales sino que concentran sus bastiones electorales en unos pocos municipios o a lo sumo en un departamento determinado. Esto es innegable. Sin embargo, pienso que la responsabilidad de esta situación de representación de intereses particulares en un órgano que se supone sea de representación nacional no necesariamente recae en la circunscripción única actual. Sobre este punto volveré en un instante.

Por otro lado, me parece, por el contrario, que no tienen razón quienes critican la circunscripción nacional del Senado porque, desde su punto de vista, castiga a los departamentos pequeños o poco poblados. Este argumento es el que parece justificar que esta reforma prevea la asignación de curules especiales en el Senado para estos territorios. Se escucha con frecuencia el argumento que dice que la circunscripción nacional del Senado es inconveniente porque deja sin representación a tal o cual departamento. Sin embargo, si se examina la distribución de los votos de cada uno de los senadores electos en todos los departamentos es posible determinar realmente cuántos "senadores" hay en cada uno de estos departamentos. Este ejercicio indica por ejemplo que, de acuerdo con la distribución territorial agregada de los votos obtenidos por los senadores electos, Bogotá tiene actualmente alrededor de 11 "senadores", Antioquia tiene 12, Quindío tiene 1, Risaralda 2, etc. Con esta estimación de la representación departamental en el Senado, es posible observar hasta qué punto un departamento está sobre o subrepresentado. El mapa 2 muestra los resultados de este ejercicio. Los departamentos que aparecen en blanco en este mapa son aquéllos que están adecuadamente representados en el Senado, en proporción a su población. Son precisamente esos departamentos los que la reforma propone sobrerrepresentar (ver siguiente slide). La reforma, entonces, propone que el Senado se parezca más a la Cámara en la forma como distorsiona la representación territorial. Parecería que la reforma propuesta olvida que los senadores deberían representar personas, no kilómetros cuadrados.

Un par de anotaciones importantes para terminar: en primer lugar, la reforma, como vimos, propone sobrerrepresentar aun más los territorios más rurales en el Congreso de la República, incluso más de lo que ya están sobrerrepresentados. Esto no sería necesariamente malo si esta sobrerrepresentación fuera de los intereses de los pequeños campesinos en dichas áreas. Sin embargo, la literatura ha encontrado que estas distorsiones lo que provocan es la sobrerrepresentación de los intereses de la gran propiedad en el campo. Existen estudios que sostienen que es justamente esa situación de sobrerrepresentación de estos intereses de grandes terratenientes, cuando no de intereses ilegales y mafiosos, y la concomitante subrepresentación de sectores más urbanos y modernos, lo que ha bloqueado la aprobación e implementación de las reformas necesarias en la estructura de la propiedad de la tierra. Y, si nos atenemos a lo poco que tienen en común los 12 informes de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, la no resolución del problema agrario es justamente uno de los principales factores que explican el surgimiento y la prolongación del conflicto armado en Colombia. La

reforma propuesta, que exacerba esa sobrerrepresentación de los intereses de la gran propiedad rural, no haría sino agravar este fenómeno.

Por otra parte, en gran medida la discusión sobre las supuestas inconveniencias de la circunscripción nacional del Senado está formulada en términos de una representación individual, personalista. Como ya mencioné, se dice entonces que los senadores electos representan a tal o cual departamento o región, o que tal o cual departamento "se queda sin senador" por culpa de la circunscripción nacional. En otras palabras, estamos tan acostumbrados a que la política en Colombia es fundamentalmente personalista que nos cuesta trabajo concebir la representación más allá de las personas, no nos cabe en la cabeza la representación colectiva. Sin embargo, la reforma propone también eliminar el voto preferente. En caso de aprobarse esta medida, que yo apoyo, y de obligar a los partidos a presentar listas cerradas, los términos de la discusión cambian radicalmente. Ya no se hablaría de que fulanito fue elegido con los votos de tal departamento sino estaríamos hablando de listas partidistas que tendrían el incentivo para obtener votos en más de un territorio, cuando no en todo el país. Se empezaría así a cumplir el propósito de los constituyentes del 91 de tener una cámara de representación territorial, la Cámara de Representantes, y una cámara de representación de intereses nacionales, el Senado de la República.

Por todas estas razones, considero que la reforma a la circunscripción nacional del Senado propuesta en el proyecto de acto legislativo es altamente perjudicial para la calidad de la representación política en Colombia.

Muchas gracias.