

Latinoamérica: Radiografía de las barreras político-electorales*

ANA BEATRIZ FRANCO-CUERVO

<bfranco@urosario.edu.co>

Universidad del Rosario

Colombia

JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO

<jafah2@gmail.com>

Universidad del Rosario

Colombia

[Resumen] El sistema electoral constituye uno de los elementos institucionales de mayor importancia para la gobernabilidad, la consolidación democrática y su funcionamiento. Influye, asimismo, en las posibilidades que tienen los partidos políticos y los candidatos para llegar a ocupar cargos en el Ejecutivo, o para obtener mayor participación en los órganos legislativos de cada Estado. Aquí se hace una rigurosa revisión de los umbrales naturales y explícitos en el sistema electoral en 18 países de América Latina; se aporta, desde una perspectiva comparada, elementos teóricos, conceptuales y empíricos que permitan formarse un juicio propio y así poder prever el impacto que las medidas planteadas generarían en cada uno de los países sobre sus propios sistemas políticos.

[Palabras clave] Latinoamérica, Umbrales, Sistema Electoral, Democracia.

[Title] Latin America: Understanding its political-electoral thresholds.

[Abstract] At present the electoral system is one of the most important element for the governance, the democratic consolidation and its functioning. This one has a very important influence in the possibilities that the political parties have and, inside these, the candidates to obtain positions in the government or to obtain a major participation in the Congress. The present study does a rigorous review of the natural and explicit thresholds in the electoral system in 18 countries of Latin America; It tries to supply, from a compared perspective, a theoretical, conceptual and empirical frame that allows people to make an own judgment on the topic and to predict the impact that the issues raised would generate on its own political systems.

[Keyword] Latin America, Thresholds, Electoral System, Democracy .

Franco-Cuervo, Ana Beatriz; Flórez Henao, Javier Andrés . «Latinoamérica: Radiografía de las barreras político-electorales». En: ELECCIONES, 2008, enero-septiembre, v. 7, n. 8, pp. 135-173

[Recibido] 25/06/08 & [Aceptado] 23/09/08

* Artículo realizado sobre la base del *Estudio comparado acerca de las barreras o umbrales electorales implícitos y explícitos en el sistema electoral*, realizado por los autores para PNUD-IDEA.

En la actualidad, uno de los temas de mayor importancia política en Latinoamérica es la implementación o no de barreras o umbrales electorales que limiten el acceso de los grupos políticos a escaños de representación en las corporaciones públicas. Estas barreras, estrictamente electorales, son aquellas que insertan un elemento adicional al sistema electoral en sentido estricto, representado en un porcentaje de votos mínimos exigidos para seguir en el juego político de la repartición de escaños o poder político. Es decir, aquellos grupos políticos que no alcancen ese mínimo de votos (barrera), quedan de inmediato sin posibilidad de acceso a la representación política.

Dichas barreras estrictamente electorales de las que se ocupará este documento son completamente diferentes a otros tipos de filtros que se pueden encontrar en los regímenes electorales de cada país. Esta diferenciación es fundamental para entrar a entender, realmente, el asunto que aquí se trata.

Dentro del sistema electoral propiamente dicho, es decir, aquel que se utiliza en la academia, existe un conjunto de elementos fundamentales que, a través de su interacción, configuran el proceso por el cual los ciudadanos expresan sus preferencias mediante el mecanismo del voto, y estas preferencias manifestadas se convierten, más adelante, en escaños o poder político. Tales elementos son: el principio de representación; el diseño y el tamaño de la circunscripción electoral; las formas de candidatura y votación; las fórmulas de conversión de votos en escaños y, finalmente, un elemento adicional formado por, precisamente, las barreras o umbrales electorales. En este sistema existen dos tipos de vallas electorales: a) implícitas al sistema mismo, verbigracia, el diseño y tamaño de las circunscripciones electorales y las fórmulas de conversión de votos en escaños; y b) explícitas al sistema, el porcentaje de votos mínimos que se necesita para seguir en el juego político, es decir, ese elemento adicional del que hablamos.

Adicionalmente, existen las denominadas barreras legales que no integran el sistema electoral en sentido estricto, pero que sí influyen y forman parte del régimen electoral como un todo. Estas barreras son, por ejemplo, las que condicionan la personería jurídica para las agrupaciones políticas a un porcentaje de votos, sin interferir en la repartición de escaños, entre otras.

Así pues, este artículo tiene como objetivo final, dilucidar acerca de las barreras implícitas y explícitas que existen en los sistemas electorales de Latinoamérica. Ello brindará al lector interesado mayor información y, asimismo, contribuirá al diálogo y el debate sobre este tema, que hoy causa tanta polémica en nuestra siempre tropical región.

Es evidente que el método comparativo es uno de los más utilizados e importantes en la ciencia política, por ello este estudio hará énfasis en una comparación minuciosa de la existencia de estas barreras en las realidades políticas de cada uno de los países a analizar.

Para hacer este tipo de reconocimiento de la forma de utilización y existencia de las barreras político-electorales es necesario sistematizar la información relacionada y observar el efecto que se busca con dichas aplicaciones. Para el caso que nos concierne se comparará de forma rigurosa la existencia de barreras tanto implícitas como explícitas en los diecisiete países de Latinoamérica continental y en República Dominicana. El efecto de las barreras electorales en países que tienen unas mismas raíces ayuda, en mayor medida, a entender la aplicabilidad de éstas en cada nación estudiada. Aunque, hay que aseverar, que la implementación de las barreras político-electorales —incluso teniendo efectos prácticos indiscutibles—, deben ser analizadas desde el contexto del país en cuestión.

1. UN ANÁLISIS LATINOAMERICANO

En Latinoamérica, como en todo el mundo, uno de los elementos institucionales de mayor importancia para la gobernabilidad, la consolidación democrática y el funcionamiento de la misma es, precisamente, el sistema electoral. Este influye en gran medida en las posibilidades que tienen los partidos políticos y, dentro de estos, los candidatos para llegar a ocupar cargos de gobierno (ejecutivos) o para obtener una mayor participación y representación en los órganos legislativos de cada Estado. Estos sistemas particulares no dependen exclusivamente de su diseño institucional, es decir, de buscar lo mejor para el funcionamiento democrático, sino que está minado, permanentemente, por intereses partidistas y coyunturales específicos que buscan, de acuerdo con su posición, la modificación o introducción de elementos del sistema electoral en

sentido estricto, para su beneficio. Su desempeño, es decir, sus resultados dependen también —como ya se afirmó— del contexto en donde se aplique; en otras palabras, las estructuras sociales, los electores (ciudadanas y ciudadanos), la normatividad externa al sistema electoral propiamente dicho, la geografía electoral, entre otros, influyen —y de qué manera— en ellos.

Es importante empezar diciendo que de los dieciocho países a ser estudiados, nueve cuentan con un sistema bicameral tradicional (Cámara de Representantes y Senados) y la otra mitad son, a contrario sensu, unicamerales. En América del Sur todos los países son bicamerales, exceptuando a Venezuela (1999), Perú (1995) y Ecuador; mientras que lo común en los países centroamericanos son órganos legislativos unicamerales, a excepción de República Dominicana y México.

Ello nos brinda, entonces, un orden natural para entrar a explicar y analizar las barreras o umbrales, tanto implícitos como explícitos, en cada uno de estos países. Se empezará con las Cámaras de Representantes o de Diputados, incluyendo los órganos legislativos unicamerales (normalmente denominados Asambleas Legislativas), para luego pasar por la explicación de los nueve senados existentes en el continente. En cada uno de ellos habrá una parte dedicada a las barreras o umbrales implícitos al sistema electoral en sentido estricto —verbigracia, diseño y tamaño de las circunscripciones electorales y fórmulas de conversión de votos en escaños. Pero también habrá otra que tratará las barreras o umbrales estrictamente electorales, es decir, la implementación de un porcentaje de votos definido para que los actores políticos (partidos, movimientos o grupos significativos de ciudadanos) puedan entrar a jugar en la repartición de los escaños o poder político.

2. CÁMARAS DE REPRESENTANTES O DIPUTADOS

Como ya se dijo líneas arriba, se tendrán en cuenta tanto las Cámaras de Representantes de los nueve países bicamerales con que cuenta el continente como los nueve países con un solo órgano legislativo, es decir, unicamerales (Ecuador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Venezuela, Perú, Panamá, El Salvador y Nicaragua).

*Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto**a) Diseño y tamaño de las circunscripciones*

El diseño y el tamaño de las circunscripciones electorales tienen una altísima importancia en el juego político, por ello no es extraño que sea uno de los temas más candentes a la hora de su discusión.¹ Ahora bien, dependiendo del tamaño de la circunscripción existe, de entrada, un umbral de representación implícito para los actores que desean llegar a ocupar escaños en los órganos legislativos. Éste se rige por el principio proporcional; por ejemplo, si el tamaño de la circunscripción es pequeño (2-5 escaños), el umbral de representación es alto; por el contrario, si el tamaño es grande (más de 10 escaños), el umbral de representación es bajo y la representatividad mayor.

Tamaño de la circunscripción	Umbral de representación	Efecto proporcional
Pequeña (de 2 a 5 escaños)	Alto	Bajo
Mediana (de 6 a 9 escaños)	Medio-alto	Medio-alto
Grande (+ de 10 escaños)	Bajo	Alto

En Latinoamérica, el diseño de las circunscripciones está ligado, mayoritariamente, a la división político-administrativa, es decir, a los departamentos, provincias o Estados que configuran políticamente a cada uno de estos países. Por ejemplo, en Brasil la división político-administrativa de 26 Estados se convierte, al mismo tiempo, en la división político-electoral en la Cámara, asignando a cada Estado (dependiendo de su población) una cantidad de curules determinada. Al mismo tiempo en las cámaras de diputados de estos países no existen distritos electorales únicos (circunscripciones nacionales), sino que en todos los casos se distribuyen los escaños en circunscripciones electorales de diferentes tamaños. En los casos de países con Legislativos unicamerales, existe la tendencia a dividir los escaños a asignar entre las circunscripciones propiamente dichas y una circunscripción adicional de carácter nacional, este es el caso de El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

¹ Es una de las razones por las que Colombia no ha podido aprobar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial luego de 17 años de haber sido promulgada la Constitución de 1991, más aún cuando en Colombia históricamente la división político-administrativa ha determinado la división político-electoral del país.

Ante la existencia predominante del principio de representación proporcional, es llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas que existen en dichas naciones. De los 18 países, 13 tienen una tendencia a la conformación de circunscripciones pequeñas mayor al 50%. Así, el 89% de las circunscripciones en Uruguay son de este tipo; en Perú constituyen el 84%; en Argentina la cifra alcanza el 70%; en Paraguay el 61%, así sucesivamente (ver cuadro 1).

Se puede afirmar entonces, que en Latinoamérica, en las elecciones nacionales a la Cámara de Representantes o Diputados, debido a la gran cantidad de circunscripciones pequeñas existentes, la posibilidad de entrada de las terceras fuerzas políticas y de los partidos pequeños a la distribución de escaños está limitada o restringida, por lo menos, en dichas circunscripciones. Allí los grandes partidos obtienen una ventaja enorme con respecto a sus contendores, mientras que los pequeños chocarán, en algunos casos, con una valla natural infranqueable.

El caso de Chile y, de alguna manera, el de Panamá llaman bastante la atención. Chile es un país con un sistema electoral peculiar y, más precisamente, por el diseño y tamaño de las circunscripciones electorales allí utilizadas que son en su totalidad binominales. El efecto es sin duda notorio, donde las dos primeras mayorías (algunos la llaman la mayoría y la primera minoría) se quedan normalmente con el total de las curules a asignar. Obviamente, la agrupación política más beneficiada de este sistema es «la primera minoría», ya que logra obtener la misma o casi la misma cantidad de escaños que la primera fuerza política del país; su efecto es entonces «reductivo» (cf. NOHLEN 2004: 57) con respecto a los demás partidos, en detrimento del primer partido y, por supuesto, de la pluralidad en general, pues de entrada ahoga cualquier posibilidad política de las terceras fuerzas. Este modus operandi ha conllevado a que en Chile, que hasta 1973 funcionó y se caracterizaba por su sistema multipartidista atenuado, se configurara a partir de 1989² un sistema de dos grandes bloques de agrupaciones políticas en los cuales confluyen las diferentes tendencias. Modus operandi que facilitó la transición hacia la democracia y la gobernabilidad, en detrimento de la participación y representación, en el actual sistema chileno. No obstante, dos décadas después éste se encuentra en

² De 1973 a 1990 Chile estuvo bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet.

entredicho y en pleno debate, y ante el dilema de encontrar la mejor opción para oxigenar el sistema en términos participativos y representativos mediante un sistema electoral y de partidos estables y fuertes, sin resquebrajar la gobernabilidad del sistema político chileno. Gran desafío que aún está pendiente.

Igualmente, en Panamá,³ de las 40 circunscripciones electorales, 26 son uninominales y sólo 14 plurinominales, con el agravante de que 12 son pequeñas y las otras dos medianas; ello convierte el sistema electoral en un benefactor de los grandes partidos políticos panameños.

Adicionalmente, en este caso, sus resultados son opuestos al principio de representación por el cual dice abogar, a saber, el principio proporcional. En Panamá, por consiguiente, el dicho popular «el grande preferirá lo pequeño y el pequeño preferirá lo grande» constituye la piedra angular del debate con respecto al tamaño y diseño de las circunscripciones.

Por otra parte, en algunos países se presentan circunscripciones uninominales ya sea porque el mínimo constitucional establecido es de una curul o bien porque se trata de sistemas electorales segmentados (México) o de representación proporcional personalizada (Bolivia y Venezuela) (ver cuadro 2).

En el caso de México y su sistema electoral segmentado⁴ se escoge, por una parte, 300 diputados (representantes) en circunscripciones uninominales ajenas a la división político-administrativa del país y, por el otro, 200 diputados (representantes) en razón de 40 en cada una de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en las que se divide el país, curules que son asignadas mediante el principio de representación proporcional. En este caso, hay dos efectos claros. Primero, el beneficio que se le otorga a los grandes partidos en las circunscripciones uninominales; y, segundo, el que se presenta en los cinco distritos plurinominales de tipo «grande» que permiten la entrada al juego político de terceras fuerzas. Obviamente, en el caso de México hay que

³ Nohlen ha denominado el sistema electoral panameño como un sistema que consta de un alto número de circunscripciones uninominales que se suman a las plurinominales (cf. NOHLEN 1998: 307).

⁴ Se entiende por sistema electoral segmentado aquel que adjudica gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de curules adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de lista de partidos según la fórmula de decisión proporcional (cf. NOHLEN 2004).

tener en cuenta algunas características propias de su sistema político-electoral, como son, por ejemplo, la barrea electoral del 2% allí establecida (se tratará más adelante) y las reglas que tratan de mantener la proporcionalidad entre los votos obtenidos por los partidos y el porcentaje de curules asignadas a ellos, a saber: a) ningún partido podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8% su porcentaje de votación emitida; b) ningún partido podrá obtener más del 60% (300 diputados) de las curules de la Cámara por ambos principios.⁵ Estas dos reglas juegan un papel de barrera en sentido inverso, es decir, atenúan la desproporcionalidad en el sistema electoral, barrera inversa única en todo el continente.

Por otro lado, se encuentran dos países con sistema proporcional personalizado que constituyen las excepciones en Latinoamérica. Bolivia y Venezuela utilizan dicho sistema, el cual es muy parecido al alemán. En Bolivia la mitad de las curules en cada departamento deben ser adjudicadas según el principio mayoritario en circunscripciones uninominales y la otra mitad por el sistema proporcional (método D'Hondt) en circunscripciones plurinominales. Es decir, cada uno de los nueve departamentos se constituyen en sí mismos, en circunscripciones plurinominales y, a su vez, se dividen en pequeñas circunscripciones uninominales atendiendo a criterios poblacionales, para escoger la mitad de los diputados por el sistema mayoritario.

En Venezuela, desde 1999, las cosas varían un poco. Al igual que en Bolivia, las entidades territoriales (Estados) son en sí mismas las circunscripciones plurinominales, las cuales escogen el 40% de los diputados; a su vez, éstas se dividen en pequeñas partes, constituyéndose en circunscripciones uninominales, según las curules a asignar por el método mayoritario en cada Estado (60%).

⁵ Ver Constitución de México, capítulo segundo «Poder Legislativo» del título III, art. 54, numerales IV y V.



CUADRO I
Circunscripciones pequeñas existentes en Latinoamérica (2007)

País	Total CP País	Total CP pequeñas País	% Circunscripción pequeña	Total de curules en CP	Cantidad de curules por circunscripción pequeña					% curules en las circunscripciones pequeñas
					2	3	4	5	Total	
Argentina (a)	57	40 (5/4-4/7-3/19-2/10)	70,00	257	20	57	28	20	125	48,60
Bolivia (b)	9	5 (5/1-4/3-2/1)	55,00	62	2	0	12	5	19	30,60
Brasil	26	0	0,00	513	0	0	0	0	0	0,00
Chile	60	60 (2/60)	100,00	120	120	0	0	0	120	100,00
Colombia	33	24(5/5-4/4-3/3-2/12)	73,00	161	24	9	16	25	74	46,00
Costa Rica (57)	7	3 (5/2-4/1)	42,80%	57	0	0	4	10	14	24,50
Ecuador (101)	21	18 (5/3-4/4-3/8-2/3)	86,00	101	6	24	16	15	61	60,00
El Salvador (c)	15	12 (5/2-4/2-3/8)	80,00	84	0	24	8	10	42	50,00
Guatemala (d)	23	14 (5/2-4/3-3/7-2/2)	58,30	158	4	21	12	10	47	30,00
Honduras	16	6 (5/1-4/2-3/2-2/1)	37,50	128	2	6	8	5	21	16,40
México	5	0	0,00	500	0	0	0	0	0	0,00
Nicaragua	17	12 (4/1-3/6-2/5)	66,60	90	10	18	4	0	32	35,50
Panamá (e)	14	12 (5/1-4/3-3/3-2/5)	86,00	51	10	9	12	5	36	71,00
Paraguay	16	11 (5/1-4/2-3/2-2/6)	69,00	80	12	6	8	5	31	39,00
Perú	24	21 (5/7-4/2-3/4-2/8)	87,50	120	16	12	8	35	71	59,00
República Dominicana	23	14 (5/2-4/6-3/2-2/4)	60,00	108	8	6	24	10	48	44,40
Uruguay	19	17(3/7-2/10)	89,40	99	20	21	0	0	41	41,00
Venezuela (f)	25	22 (5/1-4/4-3/3-2/14)	88,00	70	28	9	16	5	58	83,00



CP = Circunscripción plurinominal.

- a) Existe la renovación parcial cada dos años, por lo tanto las circunscripciones cambian.
- b) Sistema de representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Bolivia, de las 130 curules 68 se asignan por el principio mayoritario y el excedente (62) por el proporcional.
- c) En el Salvador, de las 15 circunscripciones plurinominales existentes, hay una nacional con un total de 20 escaños.
- d) En Guatemala, de las 23 circunscripciones plurinominales existentes, hay una nacional con un total de 31 escaños.
- e) Existen en total 78 curules, de las cuales 27 son asignadas en circunscripciones uninominales por mínimo constitucional y las 45 restantes en plurinominales.
- f) Sistema de representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Venezuela, el sistema establece que de las curules asignadas para cada Estado (tres por derecho más las otorgadas por la proporción del 1,1% de su población), el 60% debe ser escogido en circunscripciones uninominales y el otro 40% en plurinominales.

● (Fuente: Realizado por el Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados).

CUADRO 2
Circunscripciones uninominales
Cámara de Representantes en Latinoamérica (2007)

País	Total CU País	Total de escaños a asignar	% de escaños en CU
Bolivia (a)	68	130	52,30%
Guatemala (b)	1	158	0,66%
Honduras (b)	2	128	1,56%
México (c)	300	500	60,00%
Nicaragua (b)	1	90	1,10%
Panamá (d)	27	78	34,60%
Paraguay (b)	2	80	2,50%
Perú (b)	1	120	0,80%
Venezuela (e)	98	167	58,60%

CU = Circunscripción uninominal.

a) Sistema de Representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Bolivia de las 130 curules 68 se asignan por el principio mayoritario distribuidas dentro de las plurinominales de la siguiente manera: la mitad de los escaños determinados para cada circunscripción debe ser adjudicado de forma uninominal, si se trata de un número impar, la curul excedente la ganará la parte uninominal. (Datos de 2005)

b) En Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú el mínimo constitucional es de una curul.

c) En México el sistema electoral se denomina segmentado.

d) Existen en total 78 curules, de las cuales 27 son asignadas en circunscripciones uninominales y las 51 restantes en plurinominales.

e) Sistema de Representación proporcional personalizada, donde la mitad o más de las curules se asignan en circunscripciones uninominales (principio mayoritario) y la otra mitad en circunscripciones plurinominales (principio proporcional). En Venezuela el sistema establece que de las curules asignadas para cada Estado (3 por derecho + las otorgadas por la proporción del 1,1% de su población) el 60% debe ser escogido en circunscripciones uninominales y el otro 40% en plurinominales. De estas uninominales (98) una corresponde al 40% plurinomial pero por el tamaño del Estado de Amazonas quedó solamente con una curul por este método y dos por uninominales. (Datos del 2005)

● (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados).

Podríamos decir entonces que en Latinoamérica predominan las circunscripciones pequeñas, pero, asimismo, que el número de curules que están en juego en ellas no supera el 50% de las mismas, exceptuando a países como Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú, y, en menor medida, Argentina (ver cuadro 1). Bolivia, México y Venezuela —por sus sistemas electorales diferentes— constituyen casos particulares. En ellos los grandes partidos juegan un papel importante, por el segmento de las curules que se escogen a través del principio mayoritario. Mas, al mismo tiempo, el otro segmento escogido proporcionalmente abre la posibilidad a terceras fuerzas y/o pequeños grupos de entrar al juego político y obtener representación ganando curules, hecho más notorio en México, ya que son cinco circunscripciones de 40 escaños, mientras que en Venezuela y Bolivia predominan, en la parte proporcional, circunscripciones de 2 a 5 escaños, es decir, pequeñas.

En México, por ejemplo, en las últimas elecciones realizadas el año 2006, el 87% de las 500 curules de la Cámara de Diputados (por ambos segmentos) quedó en manos de las tres agrupaciones políticas más grandes del país, a saber: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolución Democrática (PRD) y el tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es importante señalar que la barrera natural de las circunscripciones uninominales es muy notoria en este caso; de las 300 curules que se asignan en ellas, 293 quedaron en estos tres partidos⁶ y sólo siete en manos de dos fuerzas políticas pequeñas, confirmando que este tipo de circunscripciones restringe enormemente la entrada en el juego político de las pequeñas fuerzas.

Es importante señalar que, sin duda, el tamaño de las circunscripciones electorales constituye una barrera natural con efectos políticos evidentes. Así, por ejemplo, en las circunscripciones pequeñas de la mayor parte de los países analizados los partidos ganadores son siempre las dos primeras mayorías, y sólo a partir de circunscripciones con más de seis curules las terceras fuerzas empiezan a participar realmente en el juego político.

⁶ De las 300 curules asignadas en circunscripciones uninominales, 137 fueron para el PAN, 91 para el PRD y 65 para el PRI, para un total de 293, es decir, el 98% del total.

b) Fórmulas de conversión de votos en escaños

Aunque el diseño y el tamaño de las circunscripciones constituyen una barrera natural importante en el juego político, la fórmula de conversión de votos en escaños no se queda atrás y es también un tipo de barrera implícita existente en el sistema electoral que permite administrar los resultados electorales. Además, es propicio traer a colación el hecho de que sin duda el diseño y tamaño de las circunscripciones y la fórmula de conversión de votos en escaños están relacionados completamente. No es lo mismo las fórmulas de conversión de votos en escaños que se utilizan bajo el principio mayoritario —casi siempre existentes en distritos uninominales—, que aquéllas utilizadas bajo el principio proporcional, evidentes en las circunscripciones plurinominales, como tampoco lo son sus fines y objetivos.

Mientras que el principio mayoritario, que se presenta principalmente en sociedades homogéneas, favorece la formación de mayorías en los parlamentos para brindar mayor grado de gobernabilidad al sistema y busca agrupar las fuerzas políticas de un Estado; el principio proporcional, a contrario sensu, busca reflejar en los órganos de representación los diferentes intereses y las distintas tendencias del electorado, principio que es utilizado normalmente en sociedades heterogéneas como las que se presentan en Latinoamérica.

Ahora bien, en las Cámaras de Representantes de Latinoamérica —siguiendo la teoría electoral—, se utilizan tanto fórmulas del principio mayoritario como del proporcional, pero las de este último, sean de cociente o de divisores, son preponderantes en el continente. De los 18 países, 17 emplean fórmulas proporcionales para asignar la totalidad de los escaños o, en ciertas repúblicas, sólo algunas de estas curules, como el caso de México, Bolivia y Venezuela, por tratarse de sistemas electorales diferentes (ver cuadro 3).

La única excepción clara en todo el continente es Chile, que utiliza en su sistema binominal la fórmula de mayoría relativa adaptada; en otras palabras, allí ganan las curules en cada circunscripción los dos partidos más votados en ella, a no ser que el primero obtenga más del doble del segundo, caso tal en el que la primera mayoría se lleva todo el poder político allí disputado. Es claro

entonces que en Chile, aunque el partido más fuerte del país puede verse vulnerado frente a la «primera minoría», es también cierto que es un sistema que ha aglutinado las diferentes agrupaciones políticas en bloques o coaliciones partidistas, entrando a disputar entre ellas los cargos legislativos nacionales de aquel país austral.

Dejando a un lado a Chile por su particularidad, podemos ahora observar las fórmulas que son utilizadas por los dos países con sistemas proporcionales personalizados y por México con su sistema segmentado. Tanto México como Bolivia y Venezuela en su parte uninominal emplean la fórmula tradicional de este principio, es decir, la mayoría relativa. Mientras que en la parte plurinominal se utiliza, en el caso de Bolivia y Venezuela, el método D'Hondt y México, por su lado, lo hace a través de la fórmula de cociente en su versión simple (cuota Hare).

Otro caso particular y único en Latinoamérica es el que se presenta en Nicaragua. Allí, se utiliza, solamente para la asignación de escaños en circunscripciones uni y binominales que existan en el país,⁷ la fórmula de cociente denominada Hangenbach-Bischoff o Droop que consiste en dividir el número total de votos válidos entre las curules o escaños a asignar en la circunscripción más uno, supuestamente buscando una mayor proporcionalidad. Carece de sentido, precisamente, porque en esas circunscripciones donde existe de entrada una barrera natural tan fuerte por el tamaño de la circunscripción, no es lógico pensar en fórmulas del sistema proporcional sino, más bien, aceptar aquellas del principio mayoritario. Siempre en los distritos uninominales, se aplique la fórmula que se aplique, ganará el partido más votado, y en la binominal los dos más votados, a no ser que el primer partido tenga una diferencia muy grande de votos con su más cercano opositor, caso en el cual éste se podría quedar con ambas curules (como en el caso de Chile). Así las cosas, esta rareza dentro de los sistemas electorales latinoamericanos es un ejemplo para no seguir, lo más lógico sería ampliar el mínimo constitucional que rige en este país centroamericano o aplicarle la fórmula de mayoría simple a las circunscripciones uninominales para ser realistas. En el resto de las circunscripciones de más de dos escaños de Nicaragua, se utiliza el cociente simple (cuota Hare).

⁷ Ver Constitución Política de Nicaragua, art. 132.º y la Ley N.º 331 (Ley Electoral de Nicaragua).

Por otro lado, hay que resaltar que lo común en Centroamérica es la utilización de fórmulas de cociente, más específicamente, el cociente simple o cuota Hare. Éste es utilizado por el 75% de los países centroamericanos estudiados, a saber: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua,⁸ Panamá y la parte plurinominal de México (200 curules). Los otros dos países, Guatemala y República Dominicana adoptaron el método D'Hondt.

En el caso de Costa Rica es importante hacer una pertinente aclaración. La forma de adjudicación de escaños se realiza a través de la cuota Hare, como se dijo anteriormente, pero si sobran curules o escaños por proveer, éstos se asignan entre los partidos que quedaron con residuos y aquellos que hayan superado el 50% de cociente electoral (denominado subcociente). Muchos piensan que ésta se constituye en una barrera electoral explícita en la medida que se aplica para la adjudicación de los residuos; en otras palabras, todos los partidos entran a disputar con sus cocientes la adjudicación de escaños, pero sólo aquellos que hayan superado el subcociente entran en la repartición de residuos.

En América del Sur, a contrario sensu, las fórmulas de divisores son las más comunes, específicamente el método D'Hondt. Éste es empleado por el 70% de dichos países, incluyendo la parte plurinominal de Venezuela y Bolivia. El otro 30% está conformado por Brasil, Chile⁹ y Uruguay. Brasil es el único que utiliza el cociente simple en la adjudicación de escaños, mientras que Uruguay por su sistema de tres escrutinios es difícil clasificarlo, ya que maneja tanto el cociente simple como el método D'Hondt, en el primero y segundo escrutinio respectivamente.

Así las cosas, en la parte plurinominal podemos decir que de los 18 países de Latinoamérica, el 50% utiliza el método D'Hondt (o en su versión de cifra repartidora) para la adjudicación de las curules, y el 40% el cociente simple, con prevalencia del resto mayor para los residuos. El otro 10%, constituido por Chile y Uruguay, por las razones esgrimidas anteriormente no entra en esta clasificación (ver gráfico 1).

⁸ Tener en cuenta lo explicado anteriormente.

⁹ La República de Chile es la única que posee un sistema binominal de principio de representación mayoritario.

CUADRO 3
Fórmulas de conversión de votos en escaños para las
Cámaras de Representantes de Latinoamérica

País	Fórmulas proporcionales		Fórmulas mayoritarias
	Cocientes	Divisores	
Argentina	NA	D'Hondt	NA
Bolivia (a)	NA	D'Hondt (parte plurinominal)	Relativa (parte uninominal)
Brasil	Simple (Hare) / Media Mayor	NA	NA
Chile	NA	NA	Relativa (sistema binominal ganan las dos primeras mayorías)
Costa Rica	Simple (Hare) / Resto Mayor	NA	NA
Ecuador	NA	D'Hondt	NA
El Salvador	Simple (Hare) / Resto Mayor	NA	NA
Guatemala	NA	D'Hondt (cifra repartidora)	NA
Honduras	Simple (Hare) / Resto Mayor	NA	Relativa (si las hay)
México (b)	Simple (Hare) / Resto Mayor (Parte plurinominal)	NA	Relativa (parte uninominal)
Nicaragua	Hagenbach-Bischoff (simple + 1 en CU y binominal)	NA	NA
	Simple (Hare en plurinominales)		
Panamá	Simple (Hare)	NA	Relativa
Paraguay	NA	D'Hondt	NA
Perú	NA	D'Hondt (cifra repartidora)	NA
República Dominicana	NA	D'Hondt	NA
Uruguay (c)	Simple (Hare - en el primer escrutinio)	D'Hondt (en el segundo escrutinio)	NA
Venezuela (a)	NA	D'Hondt (parte plurinominal)	Relativa (parte Uninominal)





CU = circunscripción uninominal

NA = No aplica

a) Sistema proporcional personalizado

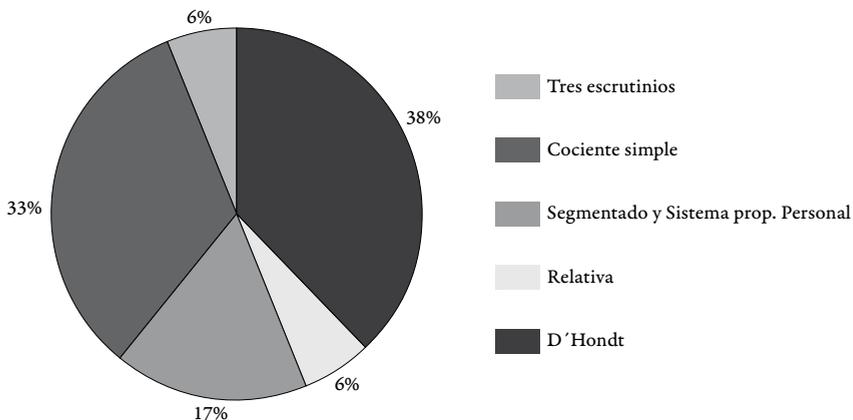
b) Sistema segmentado

c) Varios escrutinios. En Uruguay existen tres escrutinios. El primero adjudica escaños en el ámbito de las circunscripciones, utilizando el sistema de cociente simple. El segundo escrutinio se realiza a escala nacional con el método D'Hondt (todos los escaños / 99). El tercer escrutinio se efectúa descontando de los adjudicados a escala nacional aquellos otorgados en las circunscripciones, los restantes se adjudican por la «tabla de cocientes decrecientes» y demás normas establecidas.

● (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

Finalmente, es importante señalar que las fórmulas de circunscripción de votos en escaños, aunque funcionan también como barrera a la hora de adjudicar las curules, no se comparan —de ningún modo—, con la valla ejercida por el tamaño de las circunscripciones. Las fórmulas entran a jugar un papel más o menos importante solamente en circunscripciones grandes, donde hay alguna posibilidad de que ciertos partidos, por la fórmula utilizada, pierdan o ganen escaños.

GRÁFICO 1
Fórmulas de conversión de votos en escaños



● (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

Ahora bien, teórica y prácticamente las fórmulas del principio mayoritario son las más excluyentes con los partidos pequeños, mientras que las fórmulas utilizadas en el principio proporcional son mucho más benévolas con las pequeñas fuerzas políticas. Entre ellas, normalmente se le adjudica un papel más proporcional e incluyente a las fórmulas que utilizan el cociente, siendo la más proporcional —en teoría— el método de cociente modificado, pues el divisor será menor dando mayores posibilidades a los pequeños partidos. Por lo tanto, el método de divisores es relegado a un segundo plano en materia de proporcionalidad e inclusión, aunque, como ya se dijo, su influencia final es baja comparada con otras barreras o umbrales utilizados.

Sin duda, los sistemas electorales deben evaluarse de acuerdo con los objetivos buscados por ellos mismos. Así, en primera instancia, podríamos afirmar que en la región, Chile parece ser el país más excluyente, pero como su principio de representación se puede clasificar como mayoritario (único en Latinoamérica que lo utiliza) su objetivo es, precisamente, la formación de mayorías y un sistema legislativo eficiente en detrimento de la representatividad, por lo tanto es posible aseverar que el sistema electoral chileno cumple con sus objetivos.

En los demás países latinoamericanos hay una división en partes iguales entre los que utilizan cocientes y los que emplean procedimientos de divisor (D'Hondt principalmente), por lo que se puede aseverar que se buscaría proporcionalidad con la fórmula utilizada. No obstante, lo que se hace con la mano se borra con el codo, ya que, en este caso, el tamaño de las circunscripciones debilitan notoriamente la inclusión que de alguna manera permitirían las fórmulas aplicadas. Brasil, por su lado, sería el país más fiel a los objetivos de su principio de representación, el proporcional; en primera instancia por tener solamente circunscripciones grandes y, en segunda, en la medida que utiliza el cociente simple para la adjudicación de escaños, permitiendo la entrada con mayor facilidad de pequeñas fuerzas políticas a la Cámara de Representantes.

Barreras electorales explícitas

En Latinoamérica el uso de la barrera electoral explícita, es decir, el mínimo de votos que se necesitan para entrar a jugar en la repartición de escaños (normalmente estableciendo un porcentaje de los votos válidos emitidos a escala nacional o del distrito, dependiendo del caso) no es muy utilizado debido, entre otras cosas, a que las barreras naturales o implícitas que ya se han enumerado son suficientemente altas para establecer por ley otra valla adicional.

Sin duda, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional (cf. NOHLEN 2004: 265), ya que su efecto lo que busca es, finalmente, no representar a cabalidad las preferencias de los electores. Vale la pena decir que la utilización de este tipo de barreras se da en países que buscan el fortalecimiento de los partidos políticos allí existentes y la reagrupación de las pequeñas fuerzas, al igual que la conservación del poder por parte de aquellos que lo tienen.

CUADRO 4

Barreras electorales explícitas en Cámara de Representantes de Latinoamérica (*Datos a 2007*)

País	Barrera electoral
Argentina	3% en cada circunscripción (electores inscritos o padrón electoral)
Bolivia	3% de los votos válidos en todo el país (solamente para las circunscripciones plurinominales)
Colombia	50% del cociente electoral simple de la circunscripción
México	2% de barrera en la porción proporcional de la cámara
Perú	5% votos válidos a escala nacional o 5% de las curules en más de una circunscripción (seis curules)-(2010*)

● (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados)

* En Perú, luego de la última reforma electoral, se aceptó una barrera del 4% para las elecciones de 2005 y, a partir de las siguientes, dicha valla subiría a 5%.

Aun así existen algunas excepciones a la regla. En cinco países de los 18 estudiados (es decir en el 28%) se observa alguna barrera electoral explícita para la Cámara de Representantes o de Diputados, la misma que trata de impedir la entrada de terceras fuerzas o fuerzas minoritarias a esta corporación pública

(ver cuadro 4). De ellos, cuatro países tienen un sistema bicameral tradicional y solamente uno, Perú, es unicameral (desde la reforma de 1995). A su vez todos están ubicados en América del Sur, exceptuando a México, situación que en parte muestra la inclinación de países demográficamente grandes a este tipo de herramientas electorales.

Perú es el único país de estos cinco que da doble opción a la barrera, en la medida que brinda la posibilidad de pasar el 5% de los votos válidamente emitidos o de obtener el 5% de las curules a asignar, es decir, seis escaños, con la condición de que correspondan a más de una circunscripción. Todos los demás establecen la barrera a un porcentaje de votos.

A su vez, en Latinoamérica no se presentan las denominadas barreras escalonadas utilizadas cuando las coaliciones o alianzas políticas están reglamentadas; entre más partidos se unan a ésta, la barrera va creciendo proporcionalmente (dicha modalidad se emplea en países como Polonia, Hungría y Rumanía, todos de Europa del Este).

En el caso de Argentina, el *Frente para la Victoria*,¹⁰ en los últimos años, ha sido mayoría en la Cámara. De los 257 diputados, 115 pertenecían a este Frente, y fue, además, la única agrupación que ganó diputados en todas y cada una de las provincias (recordemos que en Argentina existe la renovación parcial cada dos años). La valla del 3% en Argentina no hace referencia a los votos válidamente emitidos como en el resto de los países, sino al padrón electoral de cada circunscripción, volviendo, por lo tanto, este umbral algo más elevado de lo normal. No es lo mismo el 3% de los que votan, que el 3% del padrón electoral de una determinada circunscripción. Claro que ello se ve minimizado en la medida en que en Argentina el voto es obligatorio,¹¹ lo que reduce la diferencia entre los que realmente votan y los que están registrados en el padrón electoral, aunque nunca esta diferencia llega a cero.¹²

¹⁰ Movimiento formado para respaldar la candidatura de Néstor Kirchner en 2003 y que, recientemente, apoyó a su esposa Cristina en su aspiración que resultó victoriosa para reemplazarlo en la Casa Rosada.

¹¹ Ver art. 37° de la Constitución de Argentina.

¹² En las últimas elecciones realizadas el 28 de octubre de 2007, en Argentina, votaron alrededor de 20 millones de personas de los 27 millones con posibilidad de hacerlo; es decir, hubo una participación del 75% aproximadamente, aún con la obligatoriedad del voto.

Por su lado, en México queda mucho más claro el efecto no sólo de las barreras electorales propiamente dichas, sino también de las naturales o implícitas, como se dijo anteriormente. La barrera electoral del 2% (1996) para el segmento proporcional de la Cámara de Diputados de este país, dio como resultado que ésta quedara mayoritariamente en manos del PAN, el PRD y el PRI con el 74% de las 200 curules allí asignadas. Sólo seis partidos adicionales lograron superar esta barrera electoral y apoderarse, entre todos, de las 53 curules restantes, es decir, del 26%.

Así las cosas, es evidente que las barreras electorales propiamente dichas sí afectan el resultado final de la composición de los órganos legislativos, pero es aún más fuerte el efecto que juega el tamaño de las circunscripciones en dicho proceso. En las pequeñas circunscripciones que, como se ha visto, son mayoría en Latinoamérica, carece de sentido un umbral electoral ya que en sí misma la circunscripción impedirá el acceso de terceras o pequeñas fuerzas a esta corporación. Por su lado, como ya se ha mencionado, en las circunscripciones uninominales es casi imposible que las fuerzas políticas minoritarias accedan a curules.

Concluyendo, entonces, si de lo que se tratase fuese del cumplimiento de los principios de representación y, específicamente del proporcional, la ingeniería electoral debiera concentrarse más en lo concerniente a un diseño y tamaño más apropiado de las circunscripciones electorales, a través de las cuales se podrían reflejar mejor las diferentes fuerzas políticas existentes en un país, en la conformación de su órgano legislativo. Pero si de lo que se trata es de buscar el reagrupamiento de las diferentes fuerzas políticas en función de la eficiencia del sistema (concentración y gobernabilidad) lo más conveniente y lógico, según la ingeniería electoral vigente anteriormente descrita, sería pensar en barreras electorales en las circunscripciones grandes, no en las pequeñas que en sí mismas son vallas gigantescas para los partidos más pequeños.

Barreras legales

Como ya se mencionó inicialmente, las barreras netamente legales hacen referencia a condicionamientos especiales, los cuales pueden tener gran variedad

de formas, tales como la póliza de seguridad que deben acreditar ciertos partidos y agrupaciones políticas para participar en la contienda; el porcentaje mínimo de votos que se necesita para que se tenga derecho a la reposición económica de los gastos de campaña; o los condicionantes para el otorgamiento de las respectivas personerías jurídicas, entre otros.

Al respecto, sólo Colombia limita el otorgamiento de la personería jurídica a los partidos políticos a un porcentaje de votos que, en el caso de la Cámara, no es igual al necesario para la adjudicación de escaños (50% de la cuota Hare en la circunscripción), sino que es del 2% del total de votos válidos para esa corporación en todo el país. Los demás países con barreras electorales explícitas —verbigracia, Bolivia, Argentina, Perú y México— no establecen en su normatividad este tipo de barrera como requisito para el otorgamiento de las personerías, pero sí tienen otro tipo de exigencias. Por ejemplo, en Perú solamente aquellos partidos que hayan alcanzado al menos una curul en el Legislativo podrán tenerla, los otros la perderán trascurrido un año después de la realización de los comicios; en México, por su parte, está establecido que es necesario el 0,26% del censo electoral para iniciar una agrupación política (las denominan en formación), pero consideran partidos solamente a los que tienen representación parlamentaria.

3. SENADOS

Como se ha mencionado a lo largo del texto, en Latinoamérica continental existen solamente nueve senados (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), la mayoría ubicados en América del Sur exceptuando los de México y República Dominicana.

Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto

a) Diseño y tamaño de las circunscripciones y fórmulas de conversión de votos en escaños

De forma general podemos decir, en primera instancia, que el número de curules en los senados es mucho menor que el de las cámaras, en todos los casos.

En segunda instancia, es importante señalar que el principio mayoritario es el privilegiado en estas corporaciones, siendo utilizado en cinco de los nueve senados existentes. En tercera, existen tres casos de circunscripciones nacionales únicas y un caso de sistema combinado. En cuarta y última instancia hay que aclarar que la división político-administrativa de los Estados que tienen en su organización legislativa senados es fundamental, ya que la diferencia entre Estados unitarios y Estados federales puede dar idea del sentido de representación en estos órganos legislativos.

Los cinco países cuyos Senados se orientan bajo el principio mayoritario son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y República Dominicana. Todos ellos tienen semejanzas y diferencias (ver cuadro 5).

Argentina y Bolivia utilizan las circunscripciones trinominales (cada provincia o departamento, dependiendo del caso, es una circunscripción) y en ellas ganan las mayorías de la siguiente manera: la primera mayoría obtiene dos curules y la segunda —algunas veces llamada «primera minoría»— la tercera y última curul. Las diferencias entre ambos países radican que en Argentina existe la renovación parcial del Senado cada dos años (período de seis años, 1/3 en cada elección), mientras que en Bolivia la renovación es total (período de cinco años). En este caso, esta renovación parcial en Argentina no afecta el tamaño de las circunscripciones debido a que se hace por provincias, cada dos años le corresponde el turno a provincias diferentes. La segunda diferencia es que Argentina es un Estado federal, mientras Bolivia es unitario.

En Brasil, también Estado federal, cada uno de sus Estados conforma una circunscripción y tiene derecho a tres curules, pero su tamaño no es trinominal. Allí, por la existencia de la renovación parcial cada cuatro años (período de ocho años), cada Estado se convierte en una circunscripción uninominal en ciertas renovaciones parciales y en una binominal en las otras. La fórmula de mayoría utilizada es el famoso *first past the post* (mayoría simple), cuando el Estado en cuestión es una circunscripción uninominal y ganan las dos primeras mayorías en caso de que el Estado sea binominal, para la renovación en cuestión. Por eso algunas veces se renueva 1/3 y otras 2/3 del Senado.

En Chile el sistema utilizado en el Senado es exactamente el mismo que en la Cámara de Representantes. Existen 19 circunscripciones binominales en las cuales ganan las dos primeras mayorías a no ser que la primera fuerza supere por más del doble a la segunda, caso tal en el que ésta se queda con ambos escaños.

En República Dominicana se divide el país en 30 circunscripciones uninominales y se adjudican los escaños por la fórmula *first past the post* (mayoría simple), con renovación total cada cuatro años. Obviamente este sistema restringe enormemente la obtención de curules por parte de las terceras fuerzas y/o partidos pequeños.

En estos cinco Senados es notoria la influencia tanto del tamaño de las circunscripciones uninominales como de las fórmulas mayoritarias para la adjudicación de escaños. Por ejemplo, en República Dominicana, actualmente, el Senado está dominado casi completamente por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), de posición centrista, el cual obtuvo el 73% de las curules (22), mientras que los otros partidos fuertes del país, a saber, Partido de la Revolución Dominicana y el Partido Reformista Social Cristiano obtienen solamente ocho curules de las 30 en disputa. En general, en todos estos países, en la composición de este órgano, se le da primacía al fortalecimiento de los grandes partidos impidiendo el acceso de pequeñas fuerzas políticas. Aquí valdría la pena cuestionarse sobre lo que cada uno de estos cinco Senados representa en dicho país y, sin duda, también el papel que éstos juegan en el proceso de toma de decisiones del Poder Legislativo.

Ahora bien, la nación con un sistema claramente combinado es México (Estado federal) que tiene una parte de su Senado electo en circunscripciones trinominales y la otra en una lista única nacional con una barrera del 2%, tema que se tratará luego. De las 128 curules senatoriales que posee México (desde 1996), 96 se escogen en los Estados que para el efecto se convierten en circunscripciones trinominales; el excedente —es decir, 32 escaños— se elige a través de una lista nacional única en circunscripción nacional (1/4 del Senado). La fórmula utilizada en las circunscripciones trinominales, al igual que en Bolivia y Argentina, es de mayoría, donde la primera mayoría se queda con dos curules

y la segunda mayoría con la tercera curul en disputa. Mientras que en la parte proporcional de circunscripción nacional única se utiliza el cociente simple (cuota Hare) con resto mayor para los residuos. Por lo tanto, por un lado propenden por la consolidación de los grandes partidos, y en la otra por una apertura a las otras fuerzas aunque limitada fuertemente con el umbral del 2%.

Los otros tres países que cuentan con Senado en su estructura legislativa son Colombia, Paraguay y Uruguay, repúblicas que tienen, para esta corporación, un sistema que Nohlen califica de representación proporcional pura. En ellos se escogen la totalidad de los senadores a través de una circunscripción nacional única favoreciendo la inclusión de las diferentes fuerzas políticas dentro del sistema y, obviamente, la posibilidad de representación de las mismas. En los tres se utiliza como fórmula de conversión de votos en escaños, el método D'Hondt (en su versión de cifra repartidora en Colombia, 2003). Por lo tanto, de todos los Senados reseñados, estos tres serían los que abogarían por una mayor y justa representación en esta Cámara, más aún si se tiene en cuenta que su división político-administrativa es unitaria.

Finalmente, en general, los sistemas utilizados en los Senados benefician a los grandes partidos de cada país en detrimento de la inclusión de las terceras o pequeñas fuerzas políticas, aunque, como ya se ha dicho, su función por ser principio mayoritario no es precisamente ésta. Adicional a que en tres de los casos, verbigracia, Argentina, Brasil y México tienen estructura federal, donde los senados representan básicamente los Estados o provincias integrantes de la unión

Barreras electorales explícitas

De los nueve países, solamente dos utilizan este tipo de herramienta electoral como instrumento para buscar la agrupación de las fuerzas políticas del país en sus senados. En Colombia, se aplica una valla del 2% (a partir de 2003) en la circunscripción única nacional que, como se verá más adelante, redujo considerablemente las diferentes agrupaciones políticas con participación y representación en esta corporación; por otro lado, en México también se em-

plea una barrera del 2% para el Senado, exclusivamente en su segmento proporcional de circunscripción única nacional que escoge a 32 senadores.

El resto de los países, al aplicar el principio mayoritario en circunscripciones pequeñas que funcionan como umbrales naturales o implícitos al sistema, se abstienen o simplemente no requieren este tipo de barreras electorales propiamente dichas. Estas repúblicas abogan por la efectividad del sistema y la agrupación de las fuerzas políticas del país, en detrimento de la representación de todos los intereses allí existentes. Por su lado, Uruguay y Paraguay, utilizando un sistema de representación proporcional puro, tampoco consideran necesarios o pertinentes estos umbrales, permitiendo el ingreso de terceras o pequeñas fuerzas y su posibilidad de representación (ver cuadro 5).

En México, de los 32 escaños que se escogen en lista nacional en la cual se aplica el 2% de umbral electoral, el PAN, el PRI y el PRD obtuvieron el 63% de estas curules (22),¹³ donde el PAN fue el más beneficiado y tres partidos adicionales (el Verde, el del Trabajo y Convergencia) pudieron obtener, entre todos, las diez curules restantes (37%) a razón de cuatro para los Verdes, tres para el Partido del trabajo y dos para Convergencia; el último escaño lo ganó Irma Martínez que es catalogada como «sin grupo».

¹³ El Partido de Acción Nacional ganó once escaños, el Partido Revolucionario Institucional se quedó con seis y el Partido de la Revolución Democrática con los otros cinco.

CUADRO 5
Senados de América Latina (2007)

País (1)	Circunscripciones					Fórmula de conversión de votos en escaños	Barrera electoral	Período
	Uninominales	Grandes	Medianas	Pequeñas	Resumen			
Argentina (72)	0	0	0	24 (3/24)	0 uninominales 24 plurinominales (todas trinominales)	Mayoría calificada (dos curules al partido con mayor número de votos y la tercera al siguiente partido en votación)	No aplica	6 años (renovación parcial cada dos años se renueva 1/3 del senado)
Bolivia (27)	0	0	0	9 (3/9)	0 uninominales 9 plurinominales (todas trinominales)	Mayoría calificada (dos curules al partido con mayor número de votos y la tercera al siguiente partido en votación o primera minoría)	No aplica	5 años (renovación total)
Brasil (81)	0	0	0	26 (uni o binominales)	0 uninominales 26 Estatales (Cada estado escoge 3 senadores)	Mayoría relativa o los dos candidatos más votados (existen circunscripciones uni y binominales)	No aplica	8 años (renovación parcial cada 4 años / uno o dos tercios alternativamente)



País (1)	Circunscripciones					Fórmula de conversión de votos en escaños	Barrera electoral	Período
	Uninominales	Grandes	Medianas	Pequeñas	Resumen			
Chile (38 + senadores nombrados)	0	0	0	19 (2/19)	0 uninominales 19 binominales	Las dos más altas mayorías, salvo que la primera obrenga más del doble de la segunda, en tal caso gana ambas curules.	No aplica	8 años (renovación parcial cada 4 años / regiones de número par y la región metropolitana y en el otro a los impares)
México (128)	0	1 (32/1) Circunscripción nacional / Lista adicional.	0	32 (3/32) (cada Estado tiene 3 curules)	0 uninominales	Mayoría = mayoría relativa para los dos primeros escaños. El tercer escaño será para la primera minoría	No aplica	6 años (renovación total)
Paraguay (45)	0	1 (45/1) Circunscripción Nacional única.	0	0	0 uninominales 1 plurinominal única (nacional)	Proporcional (circunscripción nacional) = cociente simple (Hare) y resto mayor.	2% votación válida emitida.	5 años (renovación total)



País (1)	Circunscripciones					Fórmula de conversión de votos en escaños	Barrera electoral	Período
	Uninominales	Grandes	Medianas	Pequeñas	Resumen			
República Dominicana (30)	30	0	0	0	30 uninominales 0 plurinominales	Mayoría relativa (<i>First past the post</i>)	No aplica	4 años (renovación total)
Uruguay (30)	0	1 (30/1) Circunscripción Nacional Única	0	0	0 uninominales 1 plurinomial única (nacional)	Método D'Hondt	No aplica	5 años (renovación total)

● (Fuente: Realizado por Observatorio de Procesos Electorales-OPPE sobre la base de las Constituciones y legislaciones de los países analizados).

4. REFLEXIONES FINALES

Los sistemas electorales, en sentido estricto, son herramientas muy sensibles a los cambios que se les introducen. La interrelación de sus elementos es lo que produce los efectos finales del sistema electoral, además de la influencia importante que juegan otros componentes del contexto político-electoral de un Estado, tales como la geografía electoral, las estructuras sociales, el comportamiento del electorado y las normas legales ajenas al sistema electoral. Todo ello junto permitiría que los objetivos buscados por el principio de representación que se utiliza sean una realidad y no, como pasa generalmente, un ideal bastante apreciado, pero poco logrado y efectivo.

Sin duda, el proceso de construcción y reestructuración de los sistemas electorales en todos los países está, permanentemente, minado por los intereses políticos y coyunturales que, bajo el paradigma de la búsqueda de sus propios beneficios, presionan insistentemente para la introducción de nuevos elementos o la modificación de los ya existentes en el sistema electoral en cuestión. Es decir que no son el resultado de una opción académica, sino más bien de la imposición, de la negociación o del compromiso de las partes, en una coyuntura específica.

Para el caso particular acá tratado, si de lo que se tratase fuese del cumplimiento de los principios de representación y, específicamente del proporcional, la ingeniería electoral debiera concentrarse más en lo concerniente a un diseño y tamaño más apropiado de las circunscripciones electorales, a través de las cuales se podrían reflejar mejor las diferentes fuerzas políticas existentes en un país, en la conformación de su órgano legislativo. Pero si de lo que se trata es de buscar el reagrupamiento de las diferentes fuerzas políticas en función de la eficiencia del sistema (concentración), lo más conveniente según la ingeniería electoral vigente, anteriormente descrita, sería —además de racional y obvio— pensar en la introducción o modificación de barreras electorales en las circunscripciones grandes.

Sin embargo, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional (cf. NOHLEN 2004:

265), ya que su efecto lo que busca es, finalmente, no representar a cabalidad las preferencias de los electores. Vale la pena decir que la utilización de este tipo de barreras se da en países que buscan el fortalecimiento de algunos de los partidos políticos allí existentes y la reagrupación de las pequeñas fuerzas, en función de la eficiencia del sistema, pero naturalmente en detrimento de la representatividad del mismo. De igual manera, y en determinadas coyunturas, como una herramienta más que facilita la conservación del poder por parte de aquellos que lo tienen.

Es recomendable, entonces, que si se van a implementar o ampliar las barreras electorales explícitas, se haga inteligentemente, es decir, con el conocimiento de sus efectos reales y tangibles de acuerdo con la estructura del sistema electoral vigente. Ya que, por ejemplo, carece de sentido aplicar estas barreras en circunscripciones pequeñas que en sí mismas se constituyen en vallas prácticamente infranqueables para algunas agrupaciones políticas.

Adicionalmente, resulta contradictorio introducir barreras electorales en sociedades tan heterogéneas y convulsionadas como las latinoamericanas, más aún cuando se pregona el fortalecimiento de la democracia en la región. Valdría la pena revisar a qué tipo de democracia se está haciendo referencia: ¿a la poliarquía de los que han logrado conquistar, ejercer y controlar el poder por décadas o a la democracia que implica desarrollo, transformación y progreso generalizado? Aunque esta última opción representa mayores dificultades y retos, que al parecer Latinoamérica y su dirigencia no están dispuestas a enfrentar y se prefiere como de costumbre el camino fácil consistente en coartar, reprimir y aparentar, pero que a largo plazo sale bastante caro, tanto para unos como para otros. Qué bueno sería que todos leyéramos o releyéramos el *Elogio de la dificultad* de Estanislao Zuleta y en lugar de tomar el camino fácil, enfrentáramos el reto de hacer posible lo aparentemente imposible: lograr que Latinoamérica emprenda el camino real de la consolidación democrática, lo cual sólo será posible, como lo dice Max Weber, si se intenta lo imposible una y otra vez.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bibliografía primaria

♦ Argentina:

Constitución de la Nación Argentina 1994.

Código Electoral Nacional 1972. Decreto n.º 2.135/83, del 18 de agosto de 1893, con las modificaciones introducidas por la Ley 25.610, del 19 de junio de 2002.

♦ Bolivia:

Constitución Política del Estado 1995. Ley 1615 del 6 de febrero de 1995.

Código Electoral 1999. Ley n.º 1984 del 25 de junio de 1999 con las modificaciones introducidas hasta la Ley n.º 2232 del 25 de julio de 2001.

♦ Brasil:

Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Incluye las modificaciones introducidas por la Enmienda Constitucional n.º 32 del 12 de septiembre de 2001.

Código Eleitoral da República do Brasil 1965. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley n.º 9504 de 1997.

♦ Colombia:

Constitución Política de Colombia 1991. Con las modificaciones introducidas hasta 2006.

Ley 403 de 1997 (27 de agosto de 1997). «Estímulos para los sufragantes». Bogotá, Colombia.

Ley 130 de 1994 (23 de marzo de 1994). «Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dicta normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones». Bogotá, Colombia.

Régimen Electoral Colombiano (compilación de normas vigentes) 1997. Legis Editores S.A. Bogotá, Colombia.

♦ Costa Rica:

Constitución Política de la República de Costa Rica 1949. Incluye las modificaciones introducidas por la Reforma N.º 8106 del 3 de junio de 2001.

Código electoral y otras disposiciones conexas 1952. Reformado por la Ley N.º 7653 del 28 de noviembre de 1996 y con las modificaciones introducidas hasta la Ley N.º 8121 del 23 de julio de 2001.

♦ Chile:

Constitución Política de la República de Chile 1980. Con las modificaciones introducidas en el año 2000.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones, Ley N.º 18.700 de 1988. Con las modificaciones introducidas por la Ley N.º 19.884 del 5 de agosto de 2003.

♦ Ecuador:

Constitución Política de la República del Ecuador 1998.

Reglamento General a la Ley de elecciones, 7 de marzo de 2000. Publicado en el Registro Oficial N.º 39 del 20 de marzo de 2000.

Reglamento para Consulta Popular y Revocatoria del Mandato, 29 de junio de 2001. Publicado en el Registro Oficial N.º 366 del miércoles 11 de julio de 2001.

Codificación de la Ley de elecciones, 5 de julio de 2000. Publicado en el Registro Oficial N.º 117 del lunes 11 de julio de 2000.

♦ El Salvador:

Constitución Política de la República 1983. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Ley N.º 56 del 6 de julio 2000.

Código Electoral 1992. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley N.º 55 del 29 de junio de 2000.

♦ Guatemala:

Constitución política de la República de Guatemala 1985. Incluye las modificaciones introducidas por el Acuerdo Legislativo N.º 18-93 del 17 de noviembre de 1993

Ley Electoral y de Partidos Políticos 1987 (Decreto N.º 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente reformado por los Decretos números 51-87 y 74-87 del Congreso de la República).

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. (Acuerdo N.º 181-87 del Tribunal Supremo Electoral). Guatemala, 1987.

♦ Honduras:

Constitución de la República de Honduras 1982, Decreto N.º 131. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Decreto 2 de 1999.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas 1981. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Acto Legislativo N.º 180-92 del 30 de octubre de 1992.

♦ México:

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. Incluye las reformas aprobadas hasta julio 2001.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990. Incluye las modificaciones introducidas hasta noviembre 1996.

♦ Nicaragua:

Constitución Política de Nicaragua 1987. Incluye las reformas introducidas hasta 1995.

Ley Electoral de Nicaragua, promulgada en 19 de enero de 2000 y publicada el 24 de enero de 2000.

♦ Panamá:

Constitución Política de la República de Panamá 1972. Incluye las modificaciones introducidas hasta el Acto Legislativo N.º 2 de 1994.

Código Electoral de Panamá 1993. Incluye las modificaciones introducidas hasta la Ley 22 del 14 de julio de 1997.

♦ Paraguay:

Constitución Política de la República de Paraguay 1992.

Código Electoral Paraguayo, Ley N.º 834 del 17 de abril de 1996.

♦ Perú:

Constitución Política del Perú 1993. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley N.º 27365 del 2 de noviembre de 2000.

Ley Orgánica de Elecciones, N.º 26859 de 1997.

♦ República Dominicana:

Constitución Política de la República Dominicana 2002.

Ley Electoral de la República Dominicana, Ley N.º 275 de 1997.

♦ Uruguay:

Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967. Incluye las modificaciones introducidas hasta 1996.

Disposiciones sobre la Integración de Juntas Electorales, Comisiones Receptoras de Votos y se dan otras formalidades para los comicios. Decreto-Ley N.º 10.259 de 1942.

♦ Venezuela:

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.

Ley Orgánica del Poder Electoral 2002.

Ley Orgánica de Sufragio y Organización Política 1997.

Bibliografía secundaria

- BOTTINELLI, Oscar; Dieter NOHLEN & Juan RIAL
 1990 *Uruguay: sistema electoral y resultados electorales*. Heidelberg: Universidad de Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft.
- BREA, Franco
 1984 *Introducción al proceso electoral dominicano*. Santo Domingo: Editora Taller.
 1986 *Legislación electoral de la República Dominicana*. Cuadernos de CAPEL, N.º 19. San José de Costa Rica: CAPEL.
 1987 *Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986*. Cuadernos de CAPEL, N.º 19. San José de Costa Rica: CAPEL.
- CAPEL
 1989a *Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil, dossier*, Misión de observación. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
 1989b *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
 1989c *Boletín electoral latinoamericano II*, enero-julio-diciembre. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
 1990a *Boletín electoral latinoamericano III*, enero-junio. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
 1990b *Boletín electoral latinoamericano IV*, julio-diciembre. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- FRANCO-CUERVO, Ana Beatriz & Bibiana Andrea CLAVIJO ROMERO
 2007 *Senado 2006. Impacto de la reforma político electoral*. Cuadernillos del Observatorio de Procesos Electorales OPE, marzo. Bogotá: Universidad del Rosario.
- FRANCO-CUERVO, Ana Beatriz; Bibiana CLAVIJO & Javier FLÓREZ
 2008 *Estudio comparado de las barreras o umbrales electorales en el sistema electoral*. Documentos de trabajo N.º 2, PNUD-IDEA.

HERNÁNDEZ, Rubén

1990 *Derecho electoral costarricense*. San José de Costa Rica: Editorial Juricentro.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto

1986 «El Régimen Electoral Colombiano». En: *Legislación electoral comparada. Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica*. Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 13-75. Disponible en: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1045/3.pdf>> (4/9/08).

LIJPHART, A.

1994a *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

1994b «Presidentialism and Majoritarian Democracy. Theoretical Observations». En: LINZ, J. J. & A. VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press, pp. 91-106.

LIJPHART, A. (ed.)

1992 *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

LIJPHART, A. & B. GROFMAN (eds.)

1984 *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.

NOHLEN, Dieter

1978a *Wahlssysteme der Welt*. Múnich: Piper.

1978b *Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen*. Ein Handbuch. Múnich: Piper.

1981 *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

1984a *Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika*. Heidelberg: Esprint Verlag.

1984b *Un análisis del sistema electoral nicaragüense*. Managua: Fundación Manolo Morales.

- 1986 «Sistemas electorales y participación política en América Latina». En: *Sistemas Electorales y Participación Política en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Friedrich, pp. 15-38.
- 1993 *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- 1996 *Elections and Electoral Systems*. Nueva Delhi: McMillan India.
- 1997 *Sistemas Electorales en Europa del Este: génesis, crítica, reforma*. México: Instituto Federal Electoral.
- 1998 «Sistemas electorales, presidenciales y parlamentarios». En: NOHLEN, Dieter et ál. (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 294-333.
- 2001 «Calificación electoral en Alemania Federal». En: OROZCO HENRÍQUEZ, J.J. (ed.). *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*. México: IFE, PNUD, UNAM, IFE, International IDEA, pp. 61-76.
- 2002 «Political Participation in New and Old Democracies». En: International IDEA. *Voter Turnout since 1945. A Global Report*. Estocolmo: International IDEA, pp. 13-19.
- 2003 *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla. México: IJ/UNAM.
- 2004 *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3.^a ed. México: FCE.
- 2006 *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, edición e introducción por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa-UNAM.
- 2007 *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- NOHLEN, D. (ed.)
- 2005 *Elections in the Americas*, dos tomos. Oxford: Oxford University Press.
- ZULETA, Estanislao
- 1997 *Elogio de la dificultad y otros ensayos*. Cali: Fundación Estanislao Zuleta. Disponible en: <http://www.elabedul.net/Articulos/elelogio_de_la_dificultad.php> (4/9/08).

[Sobre los autores]

ANA BEATRIZ FRANCO-CUERVO

Colombiana. Politóloga, Universidad de los Andes. Doctora en Ciencia Política con énfasis en Sistemas Electorales, Universidad de Heidelberg. Profesora e Investigadora de la Universidad del Rosario. Directora del Observatorio de Procesos Electorales (OPE)-Universidad del Rosario.

JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HEANO

Colombiano. Politólogo, Universidad del Rosario. Máster en Estudios Políticos (en curso), Universidad Nacional de Colombia. Joven Investigador del Observatorio de Procesos Electorales (OPE)-Universidad del Rosario. Profesor de Cátedra de asignaturas relacionadas con sistemas políticos y sistemas electorales.