

DOCUMENTO DE TRABAJO

Proyecto Reforma Política PNUD-IDEA

Asesoría técnica Ministerio del Interior
Secretaría Técnica Comisión de Reforma al Sistema Político y Electoral
Senado de la República de Colombia

ESTUDIO COMPARADO DE LAS BARRERAS O UMBRALES ELECTORALES IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS EN EL SISTEMA ELECTORAL

Documento elaborado por el Observatorio de Procesos Electorales (OPE)
de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

Directora:

Ana Beatriz Franco-Cuervo.

Investigadores:

Bibiana Andrea Clavijo Romero y Javier Andrés Flórez Henao.

Noviembre de 2007



© DOCUMENTO DE TRABAJO
Proyecto Reforma Política PNUD-IDEA

ESTUDIO COMPARADO DE LAS BARRERAS
O UMBRALES ELECTORALES
IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS EN EL SISTEMA ELECTORAL
Observatorio de Procesos Electorales (OPE)
de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad
del Rosario

Primera edición.
Bogotá, D.C., Colombia
Marzo de 2008

Diseño y producción:
TORRE GRÁFICA

Impresión:

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	5
<i>Introducción</i>	7
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	9
Sobre los conceptos y su importancia	9
Sobre los diferentes tipos de barreras o umbrales	9
Barreras o umbrales naturales o implícitos (inherentes) en el sistema electoral, en sentido estricto	9
Diseño y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales.	10
Procedimientos o fórmulas de conversión de votos en escaños o poder político.	10
Barreras o umbrales electorales explícitos	11
Barreras o umbrales legales	11
EXISTENCIA Y TIPO DE BARRERAS O UMBRALES POLÍTICO-ELECTORALES EN LATINOAMÉRICA Y OTROS PAÍSES	13
Latinoamérica	13
Cámara de Representantes o Diputados	14
Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto	14
<i>Diseño y tamaño de la circunscripciones</i>	14
<i>Fórmulas de conversión de votos en escaños</i>	19
Barreras electorales explícitas	22
Barreras legales	25
Senados	25
Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto	25
<i>Diseño y tamaño de las circunscripciones y fórmulas de conversión de votos en escaños</i>	25
Barreras electorales explícitas	28
Otros países	29
IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS BARRERAS O UMBRALES ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO	31
Barreras o umbrales naturales o implícitos en el sistema electoral colombiano	32
Tamaño y diseño de las circunscripciones	32
Fórmulas de conversión de votos en escaños	34
Senado	34
Cámara de Representantes	35
Barreras o umbrales electorales explícitos	36

Senado de la República	37
Cámara de Representantes	39
Articulación de los elementos	41
Barreras o umbrales legales	43
A manera de conclusión	45
REFLEXIONES FINALES	46
<i>Bibliografía</i>	48

PRESENTACIÓN

La discusión sobre los umbrales legales se relaciona íntimamente con el nivel de apertura y competencia política en una democracia. Aumentar el umbral implica imponer obstáculos adicionales a la posibilidad de grupos y organizaciones políticas de acceder a espacios de representación política.

Para entender los verdaderos efectos y limitaciones de los umbrales legales, es necesario entender el sistema electoral en su conjunto y a partir de allí reconocer la existencia de umbrales naturales producto principalmente del tamaño de las circunscripciones, así como umbrales artificiales derivados de la fórmula electoral utilizada.

Colombia, es en este sentido, uno de los países con mayores umbrales para acceder a las corporaciones políticas.

El tamaño de las circunscripciones en cámara de representantes, por ejemplo, hace que el sistema favorezca las grandes fuerzas políticas en desmedro de organizaciones alternativas o minoritarias en el 74% de las curules de la Cámara de Representantes.

Así mismo, el sistema de cifra repartidora favorece las grandes agrupaciones políticas convirtiéndose en una segunda barrera artificial y en un instrumento claro para desincentivar organizaciones minoritarias de participar en política.

Finalmente, el sistema actual de umbrales legales de 2% en Senado es una barrera suficientemente alta como para castigar todo tipo de aventurerismo político.

Gracias a esta combinación de factores el sistema político ha reducido el número de partidos con personería jurídica de 64 a 16 entre las elecciones del 2002 y la del 2006.

El sistema está avanzando en la dirección correcta de consolidar un sistema de partidos organizados sin otorgarles un monopolio sobre la representación política tal como corresponde al concepto de democracia participativa que es principio fundante de nuestro ordenamiento constitucional.

El documento que a continuación se presenta por parte del Proyecto de Reforma Política PNUD – IDEA Internacional, busca ilustrar de forma rigurosa con análisis

académico comparativo el tema de los umbrales en una perspectiva amplia e integral.

El Observatorio de Procesos Electorales (OPE) de la Universidad del Rosario, integrado por docentes e investigadores de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno, y dirigido por la Profesora Beatriz Franco-Cuervo, ha sido el encargado de elaborar este documento que hoy presentamos y que esperamos que ayude a un debate cualificado sobre esta materia.

JUAN FERNANDO LONDOÑO
Coordinador
Proyecto Reforma Política
PNUD-IDEA Internacional

INTRODUCCIÓN

En las democracias se conquista el poder a través de procesos electorales, mediante los cuales se deben filtrar y aglutinan las demandas de participación y representación de la ciudadanía (población).

Dentro de estos procesos, y específicamente en su etapa electoral, la construcción o consolidación democrática, debe enfrentar retos relacionados con la materialización tanto los principios constitucionales (participación y representación) como la necesaria filtración y aglutinación de las demandas respectivas, bajo los principios de libertad e igualdad. Es decir con el reto de abogar por una representación “justa”, por la efectividad, por la responsabilidad, por la simplicidad y en forma global e integradora por la legitimidad del sistema. Retos que hacen que no existan sistemas electorales perfectos, sino sistemas que se acercan o alejan en mayor o menor medida de este ideal, en un contexto dado.

Por consiguiente, tanto los procesos electorales como los sistemas electorales se constituyen en uno de los bastiones fundamentales de y para las democracias. Pero asimismo en instrumento de la lucha por la conquista del poder y su conservación, que dependiendo de su uso o abuso puede fomentar o sofocar las democracias.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que tanto el diseño como la implementación de los sistemas electorales surgen de procesos de conflicto de intereses entre grupos políticos concurrentes, con la finalidad de mantenerse o adquirir el poder. 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.

Por regla general, la denominada ingeniería electoral se había concentrado en perfilar los sistemas electorales a través de la combinación de elementos tales como el principio de representación (mayoritario o proporcional), la conformación de las circunscripciones electorales (político-administrativa o político electoral), de su tamaño (pequeñas, medianas o grandes) y herramientas como las diferentes formas de votación y candidatura, y las formulas matemáticas de conversión de votos en escaños, acorde al repetido principio. Sin embargo, se observa como paulatinamente y en determinadas regiones geopolíticas se ha ido generalizando el uso de “requisitos” adicionales explícitos, que tienen por objetivo intensificar la filtración de las demandas de acceso de los diferentes actores políticos legales en la representación política y la contienda por el poder. Estos “requisitos” hacen referencia específicamente a las denominadas barreras o umbrales electorales explícitos, re-

ciénteme introducidos en Colombia y en la mira del debate de la actual reforma política, que aboga por su ampliación.

En el presente estudio se parte, en primera instancia, de la necesaria conceptualización del término, en general y particular, y en función de ello, posteriormente, a su tipificación, sistematización y análisis específico en Latinoamérica, mientras que ofrece un panorama general de la aplicación de las barreras electorales explícitas en diferentes regiones del mundo, para luego analizar el caso colombiano en general y visualizar el impacto de la implementación de las barreras electorales explícitas a través del acto legislativo 01 de 2003 y sus efectos en los comicios nacionales de 2006.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Sobre los conceptos y su importancia

Todo conocimiento se basa en la diferenciación y las diferencias se expresan en conceptos, los cuales constituyen el fundamento para el estudio de la realidad política o análisis de los diferentes fenómenos sociales. Sin embargo “por un lado, los conceptos dependen de observaciones; por otro, las observaciones dependen de los conceptos”¹. Motivo por el cual conviene, antes de entrar a estudiar, sistematizar y a analizar determinado fenómeno o realidad política, perfilar los conceptos en relación a las observaciones y éstos en relación a los conceptos, de manera selectiva y con una perspectiva específica que nos permita esquematizar un orden explicativo e interpretativo de los mismos.

Teniendo en cuenta las diferentes observaciones y conceptos empleados tanto por las legislaciones respectivas como por los académicos que tratan el tema, en relación a los denominados umbrales o barreras naturales, legales (formal) y/o electorales de representación, por éstos se podría entender en general, los obstáculos o requisitos implícitos o explícitos en el sistema electoral, en sentido estricto, como en el proceso electoral en general, que tienen por objetivo filtrar las demandas de acceso de los diferentes actores políticos legales en la representación política y la contienda por el poder.

Sobre los diferentes tipos de barreras o umbrales

Barreras o umbrales naturales o implícitos en el sistema electoral, en sentido estricto

Los sistemas electorales tienen por objetivo convertir la voluntad ciudadana, expresada en votos, en escaños, para la construcción de cuerpos colectivos de representación —congresos, asambleas, concejos, etc.— o en cargos públicos unipersonales —presidentes, alcaldes, gobernadores, etc.—. Pero la función de convertir votos en escaños o poder político al ser el resultado de un conjunto interrelacionados de

1 NOHLEN, DIETER. “Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en la ciencia política”. En: *Ciencia política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Universidad del Rosario, Bogotá 2007, Pág. 228.

elementos, cada uno con sus respectivas variaciones, hace que al aplicar un determinado sistema electoral sobre una votación cualquiera, produzca un resultado distinto si se aplica otro sistema electoral o una variante del mismo.

Diseño y tamaño de las circunscripciones o distritos electorales

Los distritos o circunscripciones electorales constituyen uno de los elementos más importantes de los sistemas electorales a la hora de elaborar y evaluar un sistema electoral, en la medida que a través de su diseño y tamaño se determinan las oportunidades electorales de los actores o partidos políticos, es decir a través de ellas se puede buscar aumentar o disminuir la representación política, en el respectivo órgano, de determinados grupos sociales o partidos políticos; constituyéndose así en una barrera implícita o natural del sistema. Por ejemplo: no es lo mismo el juego político y por ende el resultado de una elección de 100 representantes en una única circunscripción nacional, que en 100 circunscripciones uninominales, ó 50 binominales, ó 33 trinominales, ... ó varias circunscripciones de diferentes tamaños. Dependiendo del tamaño de la circunscripción respectiva se gana o se pierde de entrada oportunidades, a saber: En circunscripciones uninominales (un escaño) las posibilidades de representación para grupos no mayoritarios son nulas, ya que se gana o se pierde simplemente. En las circunscripciones binominales las posibilidades giran alrededor del 50% para las dos primeras mayorías, en las trinominales, aunque existe la posibilidad de que tres de los partidos en contienda obtengan cada uno respectivamente una curul, en la práctica la tendencia es que se concentren en las dos primeras mayorías.

En general, en las circunscripciones pequeñas, de dos a cinco escaños, la primera mayoría o los partidos más votados salen claramente favorecidos, en detrimento de los pequeños. En las circunscripcio-

nes medianas, de cinco a 9 escaños, este efecto se va reduciendo paulatinamente permitiendo, al menos en teoría, alianzas entre los más pequeños para entrar a rivalizar con el o los más grandes. En las circunscripciones grandes, de 10 escaños en adelante, este tipo de barrera o umbral implícito o natural en el sistema, deja de existir.

De otra parte, la variación del tamaño de las circunscripciones electorales permite controlar, positiva o negativamente, el tipo fundamental de sistema electoral por el que dice abogar, es decir su principio de representación y fórmula de decisión. Por ejemplo: Al reducir el tamaño de las circunscripciones, se incrementa la desproporción o la relación entre % de votos y % de escaños obtenidos, mientras que el grado de proporcionalidad de un sistema se incrementa al aumentar el tamaño de las circunscripciones. Siendo así, un sistema puede autodenominarse proporcional² pero su resultado puede ser mayoritario, o viceversa.

Procedimientos o formulas de conversión de votos en escaños o poder político.

Otro de los elementos de los sistemas electorales que conllevan implícitamente barreras o umbrales son los diferentes procedimientos o formulas de conversión de votos en escaños, en la medida que a través de ellos se puede favorecer a los partidos grandes en detrimento de los pequeños, de la representatividad y proporcionalidad del sistema; o favorecer a los pequeños en detrimento de la concentración o efectividad del sistema de partidos, y en algunos casos de la gobernabilidad, opinan otros.

2 Compárese: efectos políticos y ventajas teóricas de los principios y formulas de decisión mayoritarias o proporcionales. En: NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 92 y s.s.

Dependiendo del principio de representación existe gran variedad de formulas de conversión de votos en escaños. Al ser estos procedimientos fría y lógica matemática, ofrecen en este sentido una respuesta unívoca.

Para el principio de representación mayoritario sus formulas de conversión de votos en escaños o poder político son: mayoría simple o relativa, mayoría absoluta y mayoría calificada, donde cada una de ella puede conllevar a resultados diferentes y por consiguiente a ganar o perder representación o poder político.

En el caso de la formula de mayoría absoluta, la cual implica una segunda vuelta, en la mayoría de los casos, se presenta un atenuante que puede llegar a favorecer a los partidos pequeños, ya que estos pueden ofrecer su apoyo a los candidatos o partidos grandes a cambio de concesiones especiales, lo cual les permite seguir participando en la contienda o distribución del poder. No así en los otros casos.

Para el principio de representación proporcional sus procedimientos de conversión de votos en escaños se pueden clasificar en formulas de cociente / residuos, de divisores o mixtas.

Los procedimientos de cociente / residuos, con sus diferentes variaciones, son mas proporcionales en la relación porcentaje votos obtenidos versus porcentaje de escaños conseguidos, que los diferentes procedimientos de divisores. Mientras que los primeros favorecen a los partidos pequeños, los segundos lo hacen con los grandes. Las formulas de divisores aumentan sus efectos al aumentar el número de veces en que se aplican, es decir la concentración. Los otros procedimientos o mixtos, entre los que se encuentran las formulas de de Hare/Niemeyer y St. Lague, son reconocidas por sus efectos altamente proporcionales.

Barreras o umbrales electorales explícitos o legales

Las barreras o umbrales electorales explícitos o legales, a diferencia de los naturales o implícitos, anteriormente expuestos, se caracterizan por ser requisitos u obstáculos adicionales, que tienen por objetivos generales:

- Negar el acceso a la distribución de escaños a algunos actores políticos en la contienda electoral
- Condicionar la validez de un evento electoral, y / o
- Negar beneficios a los participantes en la contienda.

Las barreras o umbrales netamente electorales hacen referencia a cláusulas adicionales al sistema electoral que impiden a los candidatos o agrupaciones políticas, en la contienda electoral, participar en la distribución de escaños, sí no logran superar el obstáculo establecido, el cual hace referencia específica a superar un determinado porcentaje de votos. Porcentaje de votos respecto a los votos validamente emitidos o al total de los emitidos, bien sea a nivel nacional, regional (asociación de circunscripciones) o de la circunscripción, lo que implica que su efecto dependerá del ámbito de aplicación y su altura (porcentaje de votos requeridos)

Barreras o umbrales legales

Mientras que las barreras o umbrales electorales hacen referencia explícita a obstáculos que impiden el acceso de partidos relativamente pequeños en la distribución de escaños o poder político, las aquí clasificadas como netamente legales hacen referencia a condicionamientos especiales, los cuales pueden tener gran variedad de fines, por ejemplo: para legitimar una elección, al condicionar su vali-

dez al requisito de un mínimo de participación³, y/o otorgar personería jurídica a los partidos políticos⁴, y/o condicionar la financiación de campañas, entre otras.

3 En Francia se requiere que un mínimo 25% del censo electoral de la circunscripción respectiva.

4 Constitución Política de Colombia, Artículo 108 modificado por el Acto Legislativo # 01 de 2003.

EXISTENCIA Y TIPO DE BARRERAS O UMBRALES POLÍTICO-ELECTORALES EN LATINOAMÉRICA Y OTROS PAÍSES

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 éstas 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 18 países de Latinoamérica continental y, de forma general, se ilustrará sobre la existencia de barreras electorales propiamente dichas en algunos países del resto de continentes. Sin embargo el efecto de las barreras electorales en países que tienen unas mismas raíces ayuda, en mayor medida, a entender la aplicabilidad de éstas en Colombia. Aunque, hay que aseverar, que la implementación de las barreras político-electorales, aun teniendo efectos prácticos indiscutibles, deben ser analizadas desde el contexto del país en cuestión.

Latinoamérica

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 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 a 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 (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 18 países estudiados, 9 de ellos cuentan con un sistema bicameral tradicional (Cámara de Representantes y Senados) y la otra mitad son, en *contrario sensu*, unicamerales. En Sur América 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 9 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, y 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.

Cámaras de Representantes o Diputados

Como ya se dijo en esta sección se tendrán en cuenta tanto las Cámaras de Representantes de los 9 países

bicamerales con que cuenta el continente como los 9 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

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 discusión⁵. 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, que se rigen 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 (+ de 10 escaños) el umbral de representación es bajo y la proporcionalidad 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

Fuente: Realizado por el OPE con base en la teoría electoral de Dieter Nohlen.

5 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 aun cuando en Colombia históricamente la división político-administrativa ha determinado la división político-electoral del país.

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.

Ante la existencia predominante del principio de representación proporcional, es llamativo el gran número de circunscripciones pequeñas que existen en estos países. 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 son el 84%, en Argentina la cifra alcanza el 70%, en Paraguay el 61%, así sucesivamente (Ver cuadro I).

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, el partido más beneficiado 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”⁶ con respecto a los demás partidos, en detrimento del primer partido y, por supuesto, de la pluralidad en general ya que de entrada ahoga cualquier posibilidad política de las terceras fuerzas.

Asimismo, en Panamá⁷ de las 40 circunscripciones electorales, 26 son uninominales, y sólo 14 son plurinominales, con el agravante de que 12 son pequeñas y las otras 2 medianas, convirtiendo 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.

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

6 Ver. NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales y Partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, p. 57.

7 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. Ver. Nohlen, Dieter. “*Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios*” En: Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel (Comp.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica y otros, México, p. 307.

Cuadro I
Circunscripciones pequeñas existentes en Latinoamérica (2007)

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

- 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 (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.

Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados).

En el caso de México y su sistema electoral segmentado⁸ 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 5 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 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;

8 Se entiendo por sistema electoral segmentado aquel que adjudica gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños adicionales en varias circunscripciones plurinominales a través de lista de partidos según la fórmula de decisión proporcional. Ver Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cuadro II
Circunscripciones uninominales
Cámara de Representantes en Latinoamérica (2007)

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

- 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 éstas 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 el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados.

b.) Ningún partido podrá obtener más del 60% (300 diputados) de las curules de la Cámara por ambos principios⁹. Estas dos reglas entran a jugar 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 los dos países con sistema proporcional personalizado que constituyen dos excepciones en Latinoamérica. Bolivia y Venezuela utilizan este sistema que 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 9 departamentos se constituye 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 las cosas varían un poco (1999). Al igual que en Bolivia, las entidades territoriales (Estados) son en sí mismos las circunscripciones plurinominales escogiendo el 40% de los diputados y estas a su vez se dividen en pequeñas partes, constituyéndose en circunscripciones uninominales, según las curules a asignar por el método mayoritario en cada Estado (60%).

Podríamos decir entonces que en Latinoamérica predominan las circunscripciones pequeñas, pero que el número de curules que están en juego en ellas no supera el 50% de las mismas, exceptuando a países como Chile, Panamá, Ecuador, Perú, El Salvador y, en menor medida, Argentina (Ver cuadro II).

9 Ver. Constitución De México. Capítulo Segundo "Poder Legislativo" del Título III, Art. 54, numerales IV y V.

México, Venezuela y Bolivia por sus sistemas electorales diferentes constituyen casos particulares. En ellos los grandes partidos de por sí juegan un papel importante, por el segmento de las curules que se escogen a través del principio mayoritario. Pero, 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 5 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 en el 2006, el 87% de las 500 curules de la Cámara de Diputados (por ambos segmentos) quedaron en manos de los tres Partidos más grandes del país, a saber: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolución Democrática (PRD) y el tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI). 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 partidos¹⁰ y sólo 7 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, como son por ejemplo que en las circunscripciones pequeñas de la mayoría de países analizados los partidos ganadores son siempre las dos primeras mayorías y, sólo a partir de circunscripciones con más de 6 curules,

10 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.

las terceras fuerzas empiezan a participar realmente en el juego político.

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 una forma de barrera implícita existente en el sistema electoral que permite direccionar 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 aquellas utilizadas bajo el principio proporcional evidentes en las circunscripciones plurinominales, como tampoco lo son sus finen y objetivos.

Mientras que el principio mayoritario, que se presenta principalmente en sociedades homogéneas, favorece la formación de mayorías en los parlamentos y busca agrupar las fuerzas políticas de un Estado; el principio proporcional, en 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 explicada en la primera parte de este estudio, se utilizan tanto fórmulas del principio mayoritario como del proporcional, pero las fórmulas de éste último, sean de cociente o de divisores, son preponderantes en el continente. De los 18 países, 17 utilizan fórmulas proporcionales para asignar la totalidad de los escaños o, en ciertos países, sólo algunos de estas curules, como el

caso de México, Bolivia y Venezuela, por tratarse de sistemas electorales diferentes (Ver cuadro III).

La única excepción en todo el continente es claramente Chile que utiliza, bajo 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 diferentes 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 conciente 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 país¹¹, 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 + 1, supuestamente buscando una mayor proporcionalidad.

11 Ver Constitución Política de Nicaragua, Art. 132 y la Ley # 331 “Ley Electoral de Nicaragua”.

Cuadro III 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 circun. Uni y binominales)	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)

NA: No aplica

a. Sistema proporcional personalizado

b. Sistema Segmentado

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

Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados).

Carece de sentido, precisamente, porque en esas circunscripciones donde existe de entrada una barrera natural tan fuerte por su tamaño, no es lógico pensar en fórmulas del sistema proporcional sino, más bien, aceptar aquellas del principio mayoritario. Siempre en las 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 quedará con ambas curules. 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 o aplicarle la fórmula de mayoría simple a las uninominales para ser realistas. En el resto de las circunscripciones de más de dos escaños se utiliza el cociente simple (cuota Hare).

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. La utilizan el 75% de los países centroamericanos estudiados, a saber: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua¹², Panamá y la parte plurinominal de México (200 curules). Los otros dos países, Guatemala y República Dominicana adoptaron el Método D'Hondt.

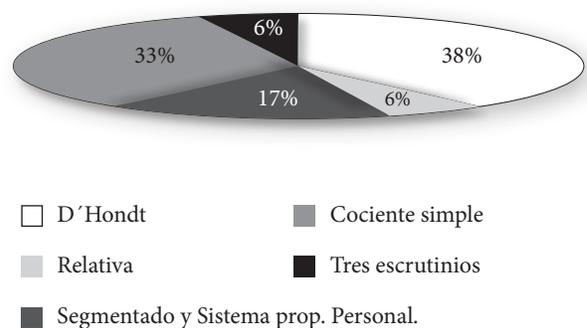
En Suramérica, en contrario sensu, las fórmulas de divisores son las más comunes, específicamente el método D'Hondt. Este lo utilizan el 70% de éstos países, incluyendo la parte plurinominal de Venezuela y Bolivia. El otro 30% está conformado por Chile¹³, Brasil y Uruguay. Brasil es el único que utiliza el cociente simple en la adjudicación de escaños, mientras que Uruguay por su sistema de 3 es-

crutinios 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 el 50% de los países utilizan el método D'Hondt para la adjudicación de las curules y el 40% el cociente simple, con prevalencia del resto mayor para los residuos. El otro 10% son Chile y Uruguay que por las razones esgrimidas anteriormente no entran en esta clasificación (ver gráfico I).

Finalmente es importante señalar que las fórmulas de conversión de votos en escaños aunque funcionan también como barrera a la hora de adjudicar los escaños, no se comparan, de ningún modo, con la valla ejercida por el tamaño de las circunscripciones electorales. 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, pierden o ganen escaños.

Gráfico 1
Fórmulas de conversión de votos en escaños



Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados).

¹² Tener en cuenta lo explicado anteriormente.

¹³ Es el único que posee un sistema binominal de principio de representación mayoritario.

Ahora bien, teóricamente 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 ya que 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.

Los sistemas electorales deben evaluarse acorde a los objetivos buscados por ellos mismos. Así, en primera instancia, podríamos afirmar que en Latinoamérica, Chile sería el país más excluyente, pero como su principio de representación es el mayoritario (único en Latinoamérica que lo utiliza) lo que busca 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, pero lo que se hace con la mano se borra con el codo, es decir, en este caso, el tamaño de las circunscripciones debilitan notoriamente la inclusión que de alguna manera darían 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 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 nivel 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 barrera adicional.

Sin duda, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional¹⁴, 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.

Aún así existen algunas excepciones a la regla. En 5 países de los 18 estudiados (es decir en el 28%) existe alguna barrera electoral explícita para la Cámara de Representantes o de Diputados, que trata de impedir la entrada de terceras fuerzas o fuerzas minoritarias a esta corporación pública (ver cuadro IV). De ellos, 4 países tienen un sistema bicameral tradicional y solamente uno, Perú, es unicameral (desde la reforma de 1995). A su vez todos están ubicados en Sur América, exceptuando a México, situación que en parte muestra la inclinación de países demográficamente grandes a este tipo de herramientas electorales.

14 Ver NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales y partidos políticos*, p. 265.

Cuadro IV 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 nivel nacional o 5% de las curules en más de una circunscripción (6 curules)

Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados).

Perú es el único país de estos cinco que da doble opción a la barrera, en la medida que da la posibilidad de pasar el 5% de los votos válidamente emitidos o de obtener el 5% de las curules a asignar, es decir, 6 curules. 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 están reglamentadas las coaliciones o alianzas políticas, entre más partidos se unan a ésta, la barrera va creciendo proporcionalmente (utilizada en países como Polonia, Hungría y Rumania, todos de Europa del Este), (Ver cuadro V).

En el caso de Argentina el *Frente para la Victoria*¹⁵, 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

15 Movimiento formado para respaldar la Candidatura de Néstor Kirchner en 2003 y que, recientemente, respaldó a su esposa Cristina en su aspiración victoriosa para reemplazarlo en la Casa Rosada.

que ganó diputados en todas y cada una de las provincias (recordemos que en Argentina existe la renovación parcial cada dos años). La Barrera 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, al 3% del padrón electoral de una determinada circunscripción. Claro que esto se ve minimizado en la medida en que en Argentina el voto es obligatorio¹⁶ 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 cero¹⁷.

Por su lado, en México, queda mucho más claro el efecto no sólo de las barreras electorales propiamente dichas, sino también de las naturales, 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. Solo 6 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 si 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 este proceso.

16 Ver Art. 37 Constitución de Argentina.

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

Cuadro V Barrera electorales existentes en el mundo

Continente	País	A nivel Nacional	A nivel de la Circun.	Escalonadas	Según Escaños restantes o Lista Nacional	Otras / Combinadas	Año		
Europa	Occidental	España	NA	3%	NA	NA	NA	1976	
		Italia		NA		4%		1993	
		Suecia	4%	11%		2000			
		Alemania	5%	NA		NA	3 mandatos directos	1956	
		Dinamarca	2%			NA	1981		
		Austria	4%				Nd		
		Islandia	NA			2/3 de la Cuota Hare	Nd		
		Holanda	0.67%			NA	Nd		
		Grecia	3%			NA	Nd		
		Noruega	NA			4%	Nd		
	Oriental	Albania	4%		NA	NA	NA	1992	
		Bulgaria	4%					1991	
		Estonia	5%					1995	
		Yugoslavia	5%	1992					
		Lituania	5%	1995					
		Moldavia	4%	1994					
		Montenegro	4%	1990					
		Polonia	NA	5% y 8%				7%	1993
		Rumania		3% y 8%				1992	
		Eslovaquia	5%	NA				3 mandatos directos	1994
	República Checa	Na	5% - 7% - 9% y 11%	NA	1992				
	Ucrania	4%	NA		Nd				
	Hungría	NA	5% - 10% - 15%		NA	Nd			
	Georgia	5%	NA		Nd				
	Armenia	5%		Nd					
	Argelia	5%		Nd					
	Asia	Sri Lanka	NA	5%	NA	NA	NA	Nd	
Japón		3%	NA	1993					
Rusia		5%		1991					
Azerbaiyán		8%		Nd					
Turquía		10%		Nd					
Israel		0,5		Nd					
África	Mozambique	5%		NA	NA	NA	NA	1994	
	Sierra Leona	5%	Nd						
Oceanía	Nueva Zelanda	5%	NA	NA	NA	NA	1993		

Nd. No Disponible

NA. No Aplica

Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados).

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) lo más conveniente, según la ingeniería electoral vigente anteriormente descrita, sería pensar en barreras electorales en las circunscripciones grandes.

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 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, solo 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 si tienen otro tipo de requisitos. 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.

Senados

Como se ha mencionado a lo largo del texto, en Latinoamérica continental existen solamente 9 senados (Paraguay, Uruguay, Chile, Argentina, Colombia, México, Brasil, Bolivia y República Dominicana) la mayoría ubicados en Sur América exceptuando los de México y República Dominicana.

Barreras implícitas al sistema electoral en sentido estricto

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 5 de los 9 senados existentes. En tercera y última instancia, existen 3 casos de circunscripciones nacionales únicas y un caso de sistema combinado.

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

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 gana 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 6 años, 1/3 en cada elección), mientras que en Bolivia la renovación es total (período de 5 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 4 años (período de 8 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 4 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 8 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 el país en cuestión y, sin duda, también el papel que éstos juegan en el proceso de toma de decisiones del poder legislativo.

Ahora bien, el país 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.

Cuadro VI Senados de América Latina (2007)

País (1)	Circunscripciones					Fórmula de conversión de votos en escaños	Barrera electoral	Periodo
	Uninominales	Grandes	Medianas	Pequeñas	Resumen			
Argentina	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 re-nueva 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)
Chile (38 + senadores nombrados)	0	0	0	19 (2/19)	0 uninominales 19 binominales	Las dos más altas mayorías, salvo que la primera obtenga más del doble de la segunda, caso tal 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)
República Dominicana (30)	30	0	0	0	30 uninominales 0 plurinominales	Mayoría Relativa (First past the post)	No aplica	4 años (renovación total)
Uruguay (30)	0	1 (30/1) Circunscripción Nacional Única	0	0	0 uninominales 1 plurinominal única (nacional)	Método D'Hondt	No aplica	5 años (renovación total)

Fuente: Realizado por el OPE con base en las constituciones y legislaciones de los países analizados.

De las 128 curules de Senado que tiene México (desde 1996), 96 se escogen en los Estados que para el efecto se convierten en circunscripciones trinominales y el excedente, es decir, 32 curules 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, países 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 abogan por una representación más justa. Teniendo en cuenta, en estos tres casos, 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 esta. Adicional a que en tres de los casos, verbigracia, Brasil, México y Argentina, tienen estructura federal.

Barreras electorales explícitas

De los 9 países, solamente 2 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 barrera del 2% (a partir del 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 aplica 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. Estos países 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. Solamente 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 VI).

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 éstas curules (22)¹⁸, donde el PAN fue el más beneficiado y tres partidos adicionales (el Verde, el del Trabajo y Convergencia) pudieron obtener, entre todos, las 10 curules restantes (37%) a razón de 4

18 El Partido de Acción Nacional ganó 11 escaños, el Partido Revolucionario Institucional se quedó con 6 y el Partido de la Revolución Democrática con las otras 5.

para los Verdes, 3 para el Partido del trabajo y 2 para Convergencia y la última la ganó Irma Martínez que es catalogado como “Sin Grupo”.

Otros países

En este aparte se tratarán las barreras o umbrales estrictamente electorales que existen en otros países del mundo, solamente a manera de información.

Fuera de los Estados latinoamericanos ya explicados que utilizan esta herramienta electoral, se encuentra que en Europa Occidental 10 países la aplican; en Europa Oriental (o del Este) 16 y en Asia, según la información recopilada, solamente 6 Estados.. Por su parte, en África y Oceanía, únicamente 3 países emplean esta herramienta electoral, 2 y 1 respectivamente. En total 35 países diferentes a los latinoamericanos utilizan la barrera electoral propiamente dicha como elemento adicional al sistema electoral en sentido estricto.

De estos países, como se puede observar en la tabla adjunta, algunos aplican la barrera electoral a nivel nacional, utilizada mayoritariamente en Europa del Este, África y Asia. Otros, por el contrario, han implementado este tipo de barrera electoral a nivel de las circunscripciones respectivas, método empleado preponderantemente en Europa Occidental.

La altura porcentual de las barreras en estos países oscilan entre el 0,67%, aplicada en Holanda, hasta el 11%, barrera existente en Suecia (Ver Cuadro V)

Es de anotar que en los países de Europa del Este es utilizada la modalidad de barreras escalonadas, es decir, aquellas que varían su altura dependiendo de la cantidad de partidos que se unen en una coalición o alianza electoral; así entre mayor sea el número de partidos, mas alta será la barrera aplicada a la coa-

lición formada. Este tipo de barreras busca nivelar los puntos de partida de las diferentes fuerzas participantes en cada comicio en la medida en que si se unen partidos en una coalición y se le aplica una única barrera, posiblemente alguna coalición o estrategia electoral tendrá una ventaja superior frente a sus competidores. Este tipo de barrera se utiliza en países como Polonia, República Checa, Rumania y Hungría,

Según Nohlen, el análisis de la conformación de los sistemas electorales en los países del anterior “campo socialista” resulta interesante debido a los complejos conflictos de intereses entre los grupos políticos presentes en ese contexto dado. Más aun cuando los sistemas electorales no son producto del diseño racional sino del proceso político.

Para este caso, el de los procesos de transición, en el oriente europeo hay que tener en cuenta, en primera instancia, que estas transiciones fueron iniciadas “desde arriba”, por las elites dominantes deseosas de conservar su hegemonía, de ahí que predominó en los procesos electorales pre-fundacionales los sistemas mayoritarios. Sin embargo mas adelante en las elecciones fundacionales prevaleció, en cambio, el sistema proporcional, debido básicamente a la fragmentación de los grupos políticos, después de las independencias nacionales. Los complicados diseños de estos sistemas electorales obedecen a la cantidad y diversidad de los intereses que debieron incluirse en el momento de la formación de los consensos¹⁹.

En Europa occidental en el caso de Alemania la barrera del 5% tuvo lugar originalmente en las leyes electorales de los Laender, con el objetivo de evitar la elección y representación de pequeños partidos.

19 Comparar. Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales en Europa del Este. Instituto Fderal Electoral, México, 1997.

Barrera o umbrales que se intensificaron en 1953 y 1956. En 1949 solo se requería el 5% en uno de los Laender de la federación o un escaño directo, para poder participar en la distribución de escaños proporcionales. En 1953 se extendió este requisito al total del territorio federal y en 1956 se elevó a tres el número de escaños directos, de forma tal que desde entonces solo se toman en cuenta los partidos que hayan obtenido, por lo menos, el 5% de los segundos votos emitidos (por lista de partido a nivel de los Laender) a escala federal o tres escaños directos (primer voto circunscripciones uninominales)²⁰.

20 Ver. NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales del mundo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981. p. 518 y ss.

IMPACTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS BARRERAS O UMBRALES ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL COLOMBIANO

Una vez conceptualizadas las barreras electorales tanto naturales o implícitas como legales o explícitas y en función de ello haber sistematizados los sistemas electorales latinoamericanos de los órganos de representación nacional (senado y cámara de representantes), y puesto en evidencia la magnitud de los umbrales naturales a través del predominio de circunscripciones o distritos electorales pequeños y medianos, se pasará a analizar el caso específico colombiano. Es decir, a comparar el efecto de los sistemas electorales de 1991 y la reforma de 2003, con los resultados de las elecciones del 2006 en estas cámaras, y específicamente lo concerniente a las barreras naturales y a la implementación de barreras electorales explícitas. El objetivo de este análisis será evaluar la eficiencia de éstas herramientas y reflexionar sobre la conveniencia o no, en el caso de las barreras explícitas, de su ampliación, es decir de incrementar su altura, tema de actual debate y controversia tanto a nivel político como académico.

En la actualidad los procesos electorales en Colombia se rigen por la Constitución Política de 1991, y por un Código Electoral expedido en 1986, que resulta caduco y poco eficiente de acuerdo al contexto político y electoral del país. Desde la promulgación de la Constitución del 91 se habían realizado múltiples esfuerzos por reformarla en los artículos que refieren específicamente al sistema electoral y al funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Todos estos esfuerzos resultaron infructuosos hasta Julio de 2003, momento en que se aprueba el Acto Legislativo 01 de 2003, denominado *reforma político electoral*, en el cual se modifican y se introducen nuevos elementos concernientes a la manera de obtener el poder, es decir específicamente al sistema electoral en sentido estricto, entendiéndose por éste, el conjunto de elementos a través de los cuales se hace posible que los votos emitidos por la ciudadanía se transformen en escaños o poder político. Adicionalmente, vale la pena recordar que a través de este proceso, en las denominadas democracias modernas, se legitime en primera instancia la adquisición del poder.

Este Acto Legislativo constó de 18 artículos, de los cuales sólo 15 entraron en vigencia una vez efectuada la revisión de constitucionalidad. De estos artículos, dos

tienen que ver directamente con el sistema electoral en sentido estricto, a saber:

- Art. 12: incorpora diferentes umbrales o barreras electorales, y
- Art. 13: cambia la formula de cociente simple y resto mayor por la de D'hondt o cifra repartidora; cambia la forma de votación y candidatura introduciendo la lista única por partido; y finalmente, instaura la figura de voto preferente opcional, tanto para las agrupaciones políticas como para los ciudadanos.

Barreras o umbrales naturales o implícitos en el sistema electoral colombiano

Los sistemas electorales pueden y deben ser evaluados de acuerdo a su principio de representación. Así, para el Congreso de la República de Colombia tenemos un principio proporcional con el cual se busca, en teoría, reflejar en la composición del órgano lo más fielmente a las fuerzas sociales y a las agrupaciones políticas existentes en el país. Con este principio y a través de los elementos del sistema electoral se busca lograr una equivalencia entre el total de votos obtenidos por las diferentes agrupaciones políticas y el número de escaños alcanzados. A diferencia del principio mayoritario, según el cual aquel candidato o lista de candidatos que tenga la mayoría de los votos obtendrá la mayoría o totalidad de los escaños, abriéndose una brecha considerable entre los votos obtenidos y las curules alcanzadas.

Tamaño y diseño de las circunscripciones

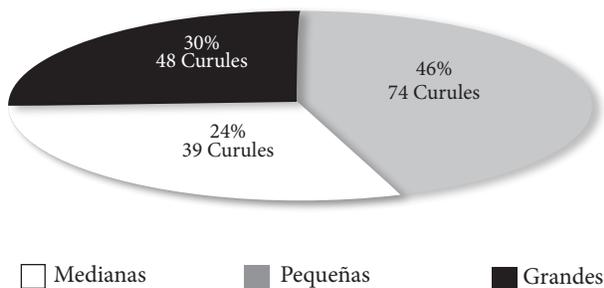
En Colombia el Congreso de la República está compuesto por dos cámaras, el Senado de la República con circunscripción única nacional y la Cámara de

Representantes con circunscripciones territoriales, para cada una de las cuales se han establecido reglas de juego distintas basadas principalmente en el tamaño de las circunscripciones electorales²¹.

Según la clasificación que hace Nohlen de las circunscripciones de acuerdo a su tamaño, en Colombia para la Cámara de Representantes se observa que en su mayoría está compuesta por miembros pertenecientes a circunscripciones pequeñas, 24 en total, las cuales eligen 74 representantes que corresponden al 46% de la composición del órgano; son 6 las circunscripciones medianas que eligen al 24% de los representantes, es decir 39; y tres las grandes circunscripciones que eligen al 30% de los miembros de la corporación, es decir 48. Como se puede apreciar en el gráfico 2.

21 El Senado de la República está compuesto por 102 miembros, 100 de estos son elegidos en circunscripción nacional, los dos escaños restantes obedecen a la circunscripción nacional especial por comunidades indígenas. La Cámara de Representantes actualmente está integrada por 166 miembros, quienes son elegidos en circunscripciones territoriales, circunscripciones especiales y una circunscripción internacional. Las circunscripciones territoriales corresponden a cada uno de los 32 departamentos del país más el Distrito Capital. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Existen dos circunscripciones especiales: grupos étnicos y minorías políticas, cada una de las cuales cuenta con dos Representantes. Adicionalmente existe una circunscripción internacional para los colombianos residentes en el exterior mediante la cual se elige a un Representante.

Gráfico 2
Número de curules en la Cámara de Representantes de acuerdo al tamaño de la circunscripción



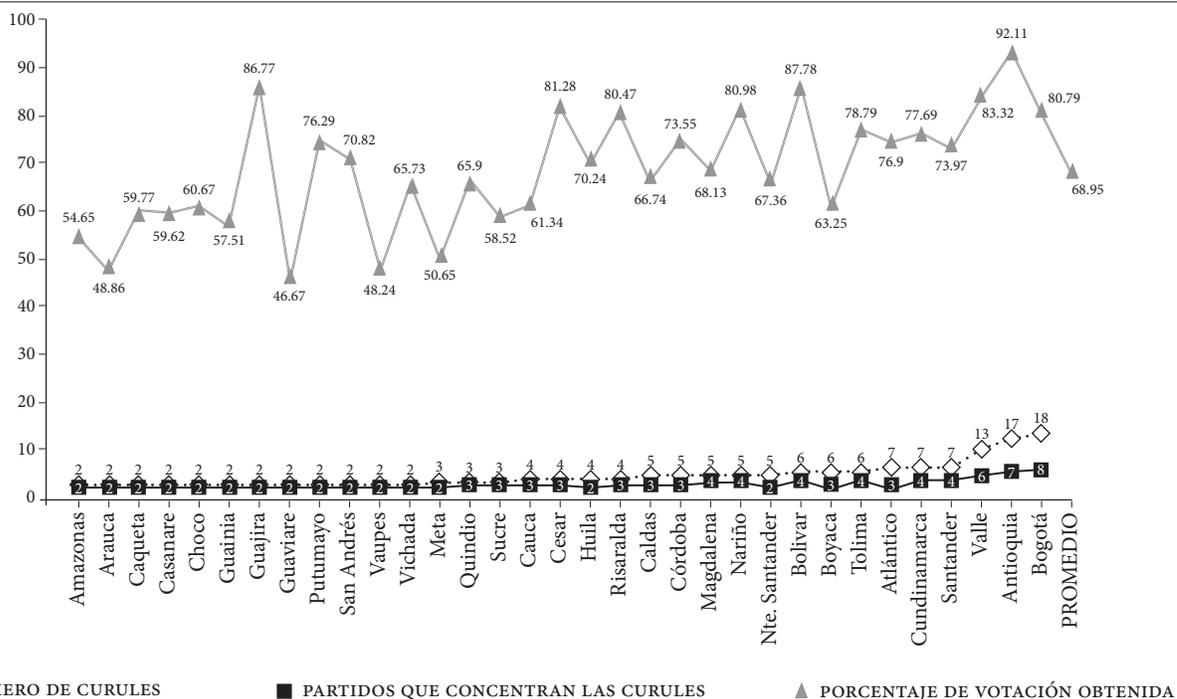
Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

En el gráfico 3, a continuación, construido con los resultados electorales de las elecciones a la cámara 2006, se observa el número de curules a asignarse en cada una de las circunscripciones (- -), ubicadas en orden de tamaño de izquierda a derecha; también se puede observar el número de partidos que ob-

tuvieron escaños (- ■ -); y finalmente el porcentaje de votos, en sumatoria, que obtuvieron los partidos con curul (-▲-). El objetivo de este gráfico es observar y constatar en cuantos partidos se concentran los escaños y con cuanto porcentaje de la votación logran alcanzarlos.

Como se observa el tamaño de las circunscripciones en la Cámara de Representantes actúa como umbral de representación específicamente en las circunscripciones de menor tamaño, que equivalen al 74% de la composición de la corporación. En las doce circunscripciones binominales necesariamente el total de los escaños se concentrará en máximo dos agrupaciones políticas. Este fenómeno de concentración tiende a aminorarse en la medida en que aumenta el tamaño de la circunscripción. De esta forma en las 18 circunscripciones de entre 3 y 7 escaños, el número de partidos que obtuvo curules fluctuó entre 2 y 4, mientras que en las tres grandes obtuvieron representación 6, 7 y 8 partidos respectivamente.

Gráfico 3



◆ NÚMERO DE CURULES ■ PARTIDOS QUE CONCENTRAN LAS CURULES ▲ PORCENTAJE DE VOTACIÓN OBTENIDA

Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Fórmulas de conversión de votos en escaños

La reforma de 2003 modificó la fórmula de adjudicación de escaños, se pasó del método de cociente y resto mayor (o cuota Hare) al de cifra repartidora, también conocido como D'hondt. Se previó una excepción, en los casos en que ninguna de las listas supere el umbral las curules se distribuirán mediante el sistema de cociente y resto mayor. Adicionalmente el artículo 263 de la Constitución Nacional en su párrafo transitorio, del cual aun no se ha establecido vigencia, se prevé que para las circunscripciones en las que se elijan apenas dos curules también se aplicará el sistema de cociente y resto mayor.

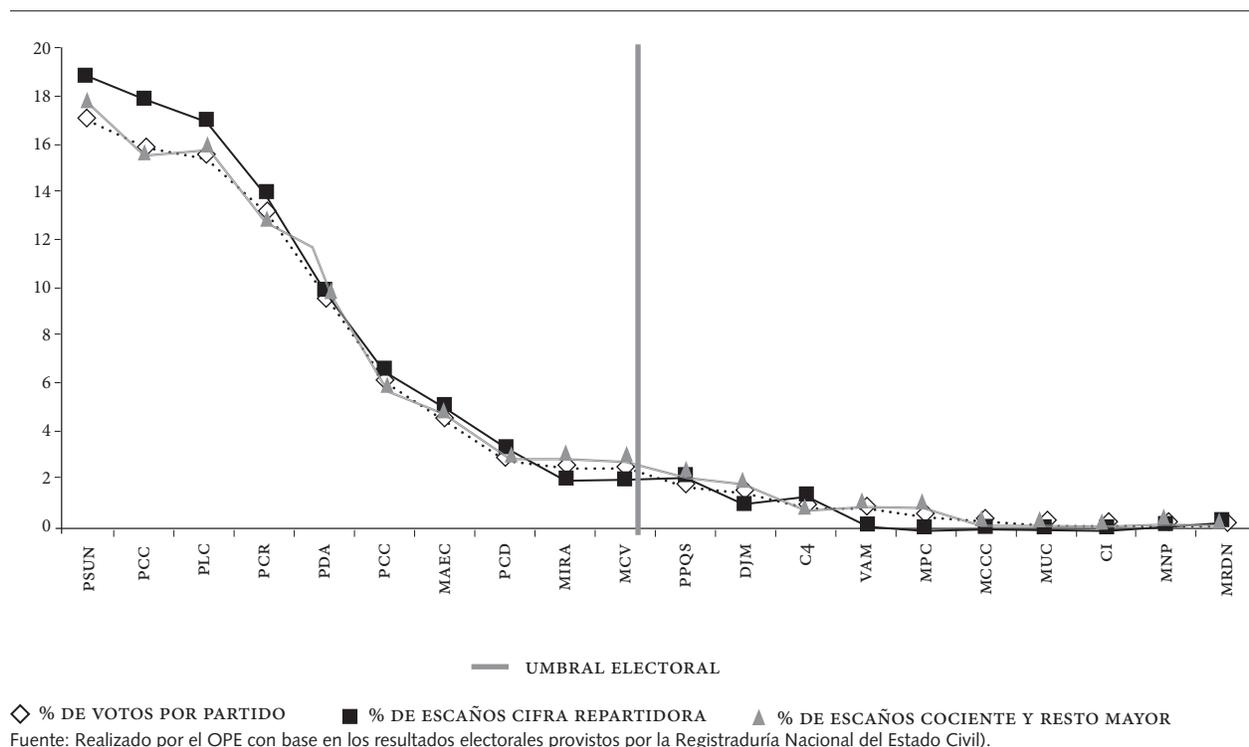
Las fórmulas de conversión de votos en escaños, fría y lógica matemática, tiene efectos previamente establecidos. Dentro de las diferentes fórmulas del principio proporcional D'hondt o Cifra Repartidora es

menos proporcional, mientras que la de Cociente y Resto Mayor es la más proporcional. D'hondt favorece a los partidos más grandes en perjuicio de los pequeños. Por consiguiente, después de la conformación y distribución de las circunscripciones electorales, que constituyen el elemento más importante de un sistema electoral para determinar el resultado de una elección, las fórmulas para convertir votos en escaños, constituyen el segundo elemento del sistema electoral con mayor incidencia en los resultados electorales.

Senado

Veamos a continuación los efectos de la implementación de una u otra fórmula matemática en el caso específico del Senado de la República para la elecciones 2006. Recordemos que la elección del Senado se realiza desde 1991 en circunscripción nacional de 100 escaños y otra especial de dos.

Gráfico 4
Efecto de la fórmula. Senado 2006



En el eje X del gráfico 4 aparecen los 20 partidos que participaron en las elecciones 2006 al Senado, en orden, de izquierda a derecha, de acuerdo al número de votos alcanzados. Según los resultados electorales de esta elección, se realizó un ejercicio hipotético de asignación de curules empleando las diferentes formulas: la del cociente y resto mayor y la cifra repartidora, descontando la existencia del umbral legal establecido del 2% para este caso. Esto último con el propósito de visualizar los efectos entre dos de las formulas de conversión de votos en escaños, de forma independiente.

En el eje Y aparecen los valores porcentuales que nos permiten evidenciar como la formula de cociente y resto mayor (-□-) tiene un comportamiento más estable en términos de proporcionalidad, existiendo mayor equivalencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños alcanzados por partido. En este caso las diferencias entre estos dos porcentajes no superan el rango de 1 y -1 considerado como aceptable en términos de proporcionalidad de un sistema.

En contraposición se observa como la cifra repartidora (-□-) tiende a favorecer a las agrupaciones con mayor peso electoral. Las desviaciones más significativas, en orden decreciente indican como se favorecen en primera instancia al Partido Social de Unidad Nacional (PSUN), el Partido Conservador (PCC), el Partido Liberal (PLC) y Cambio Radical (CR), y como castiga a otros movimientos tales como Por el País que Soñamos (PPQS), Dejen Jugar al Moreno (DJM), Movimiento Compromiso Cívico Cristiano con la Comunidad (C4), Visionarios con Antanas Mockus (VAM), el MPC, y el MCCC, los cuales bajo esta formula pierden la curul que obtendrían por la formula de cociente y resto mayor. Con la aplicación de la formula de D'hondt o Cifra Repartidora sin umbral hubieran obtenido curul 13 de las 20 agrupaciones

participantes, con el umbral la obtuvieron solo 10 y sin el cambio de formula ni la existencia del umbral hubieran sido 16 agrupaciones de las 20 las que hubieran obtenido representación..

Cámara de Representantes

En lo que respecta a Cámara, como se mencionó inicialmente, las curules se asignaran mediante el sistema de cifra repartidora, salvo en aquellas circunscripciones en las que ninguno de los partidos supere el umbral, o en las de dos escaños, en tales casos las curules se asignarán bajo el método de cociente y resto mayor. Los efectos de la formula de cifra repartidora son perceptibles en circunscripciones de mediano y gran tamaño, dado que en las pequeñas, su tamaño de por si anula los efectos de esta o cualquier otra formula proporcional.

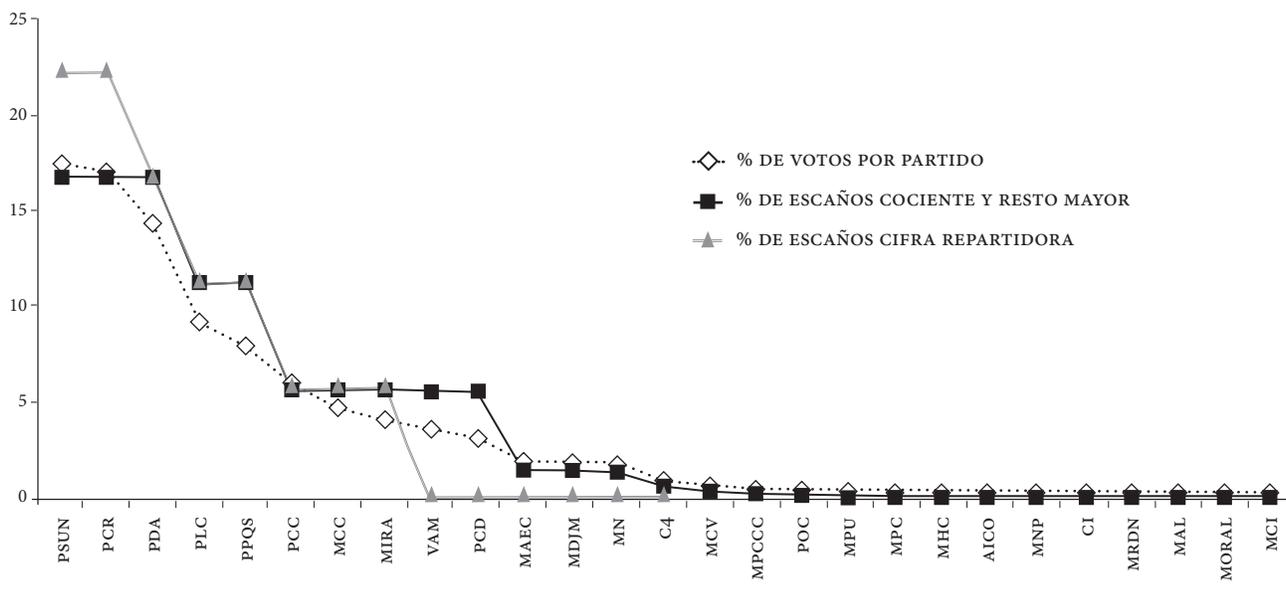
Para el caso de la cámara de representantes se ha tomado como ejemplo el caso de Bogotá, por ser la circunscripción de mayor tamaño en la Cámara de Representantes. Al igual que en el gráfico 4, en el grafico 5 se ha realizado un ejercicio hipotético con los resultados electorales aplicando la formula de cociente y resto mayor y la de cifra repartidora, descontando la existencia del umbral del 50% del cociente electoral. En el eje Y aparecen los porcentajes tanto de votos como de escaños, mientras que en eje X se sitúan los partidos y movimientos políticos en orden, de izquierda a derecha, de mayor a menor votación.

A través del gráfico 5 se observa como la formula de cociente y resto mayor (-□-) acerca más el porcentaje de escaños alcanzados por el partido al porcentaje de votos que éste obtiene. A diferencia de la cifra repartidora (-□-) con la cual con un menor porcentaje de votos los partidos con mayor peso electoral alcanzan un mayor porcentaje de curules,

En ambos casos, Senado y Cámara, se comprueba que la cifra repartidora aparece como un umbral natural mas de representación en la medida que favorece a las agrupaciones políticas de mayor peso

electoral limitando la competencia de otras fuerza políticas, mientras que el sistema de cociente y resto mayor es más proporcional y favorece a las terceras fuerzas y agrupaciones pequeñas.

Gráfico 5
Efecto de la formula. Cámara, Bogotá 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Barreras o umbrales electorales explícitos

El acto legislativo 01 de 2003 introdujo la figura de los umbrales o barreras electorales explícitos, entendiéndose a los mismos como el número mínimo o porcentaje de votos para participar en la asignación de las curules de corporaciones públicas. En el caso del Senado este número mínimo de votos deberá superar el 2% de los votos sufragados; en el resto de corporaciones se requerirá al menos el 50% del cociente electoral. El artículo 12 del acto legislativo contiene un párrafo transitorio, según el cual en las circunscripciones de dos escaños el umbral será del 30% del cociente electoral.

El objetivo propuesto por los congresistas que participaron de la reforma, era el de abogar por la reagrupación partidista y así favorecer la participación en la asignación de curules a tan sólo aquellos grupos y movimientos políticos que alcanzasen un amplio peso electoral, propiciando la organización del sistema de partidos y evitando que los denominados “partidos de garaje” siguieran aumentando su número en la corporación. Pero este objetivo tuvo otra herramienta y más efectiva: la lista única por partido, a través de la cual se abolió la feria de avales patrocinada por los partidos, predominantemente tradicionales, que aplicando al extremo la máxima “divide y reinaras” sacaron provecho durante los cuatro eventos electorales que lo permitieron, pero a un alto costo. Alto costo representado en la macro

atomización partidista, la total indisciplina tanto partidista como intra-partidista y por siguiente en la desconfiguración de cualquier sistema de partidos.

Listas y partidos inscritos elecciones senado Circunscripción nacional (1991 – 2006)					
Año de elección	1991	1994	1998	2002	2006
No. de partidos	24	54	80	64	20
No. de listas	143	254	314	321	20

Situación que debía ser enfrentada y que la reforma no solamente frenó mediante las listas únicas sino que castigó, adicionalmente mediante el cambio de la formula de conversión de votos en escaños, con los efectos ya descritos, y la introducción de otra herramienta electoral restrictiva: las barreras o umbrales electorales explícitos. El cambio en la forma de candidatura (las listas cerradas y bloqueadas por las listas únicas por partido y la abolición de los avales) conllevó también a la transformación de la forma de votación (el voto único por el preferente opcional). Sí bien el voto preferente se constituye, en términos académicos, en un bono democrático; en la coyuntura y contexto colombiano, su implementación en la reforma fue necesaria única y exclusivamente como canal que facilitara la reagrupación de diferentes fuerzas políticas en función de sus tradicionales líderes, figuras - delfines, o gamonales electorales y personajes emergentes durante el periodo inmediatamente anterior. Esto ante la imposibilidad o inconveniencia, como antaño, de que los jefes de los partidos eran quines conformaban y asignaban los puestos y orden en las listas cerradas y bloqueadas.

Senado de la República

En el senado de la República se distribuirán las curules a las listas de candidatos que superen el 2% del

total de votos sufragados. Los votos sufragados fueron interpretados como votos válidos, tal como se consigna en los cálculos de la Registraduría Nacional. Así, de las 20 listas de candidatos que se presentaron en el 2006, tan sólo 10 superaron el umbral:

Cálculo del umbral:

Total de votos sufragados = Barrera electoral (validos) x 2%

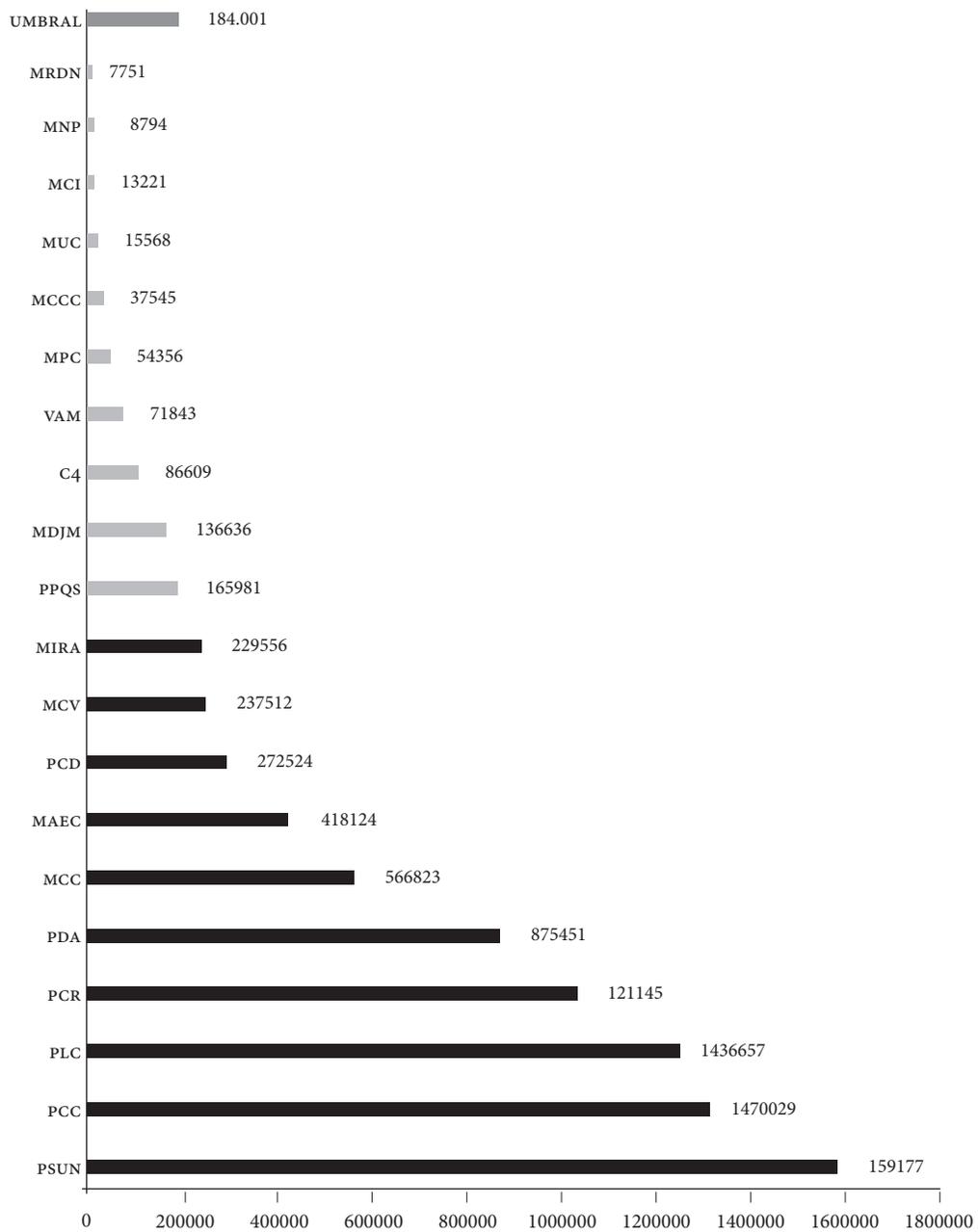
$$9'200.076 \times 2\% = 184.001$$

En caso de no existir el umbral, dos partidos más hubiesen obtenido curul: Por el País Que Soñamos (PPQS) (1) y Dejen Jugar al Moreno (MDJM) (1), curules que perderían el Partido de la “U” y el Polo Democrático Alternativo.

En términos de proporcionalidad es evidente que los umbrales electorales castigan este principio, en razón de su objetivo más básico: el de restringir la participación y la representación de los movimientos o partidos políticos con un limitado caudal electoral. Lo cual es palpable en el gráfico 6, donde solo aquellos partidos o agrupaciones que superaron el umbral (en rojo) siguen en el juego, es decir tomando parte en la aplicación de la cifra repartidora. El hecho que un partido o agrupación pase una barrera o umbral electoral no garantiza la obtención de curules. No es el caso del senado 2006, donde todos los que pasaron el umbral obtuvieron representación.

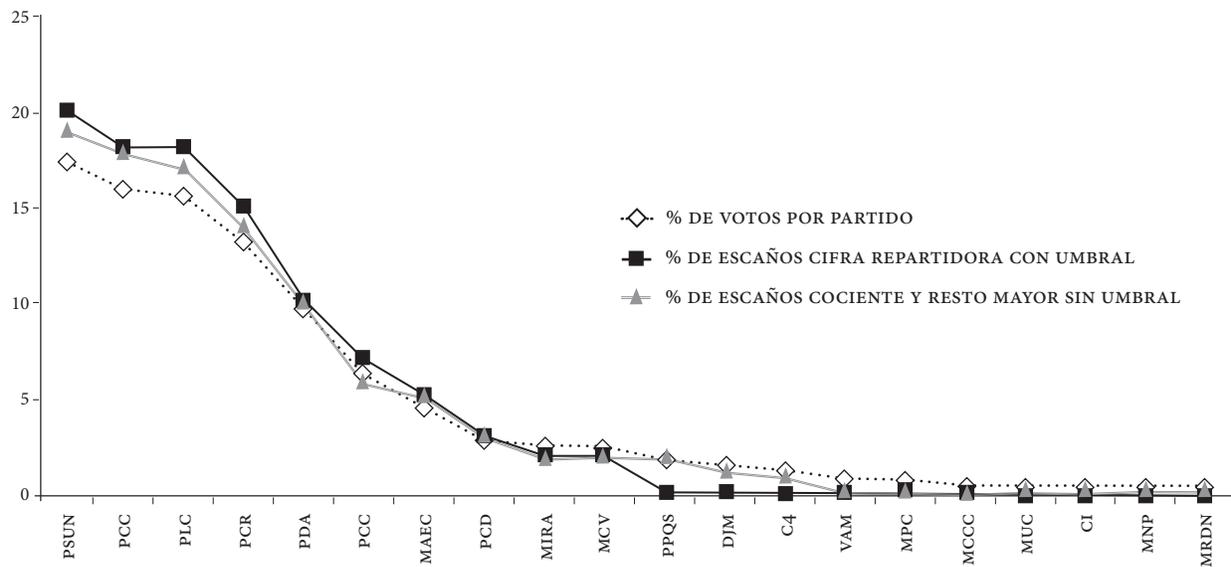
En el gráfico 7 nuevamente se ubican en el eje X los partidos políticos en orden de votación, y en el eje Y los valores porcentuales para designar los escaños y los votos alcanzados por los partidos. En este caso se realiza el ejercicio de asignar las curules bajo la formula de cifra repartidora con y sin la presencia del umbral

Gráfico 6
Barrera Senado 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Gráfico 7
Efecto de la barrera electoral. Senado 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Vemos como el porcentaje de escaños alcanzados con la cifra repartidora SIN umbral (-▲-) se acerca mucho más a la línea que designa el porcentaje de votos alcanzados por el partido (-◆-), se evidencia la razón de ser del umbral electoral limitando la participación de otras fuerzas políticas. Con la existencia del umbral del 2% para el senado solo 10 de las 20 agrupaciones logran superarlo, sin el umbral adicionalmente tres agrupaciones hubieran obtenido escaños, respectivamente: PPQS, DJM y C4.

Cámara de Representantes

En la Cámara de Representante, tal como se encuentra el ordenamiento a la fecha, existen dos umbrales electorales explícitos: el primero, del 50% del cociente electoral; y segundo, en el caso de circunscripciones de dos escaños el umbral es del 30% del cociente electoral.

cripciones de dos escaños el umbral es del 30% del cociente electoral.

Cálculo del umbral del 30%:

En total son 12 las circunscripciones binominales departamentales en las cuales se aplica el umbral del 30% del cociente electoral:

$$\text{Umbral} = \frac{\text{Total de votos validos}}{\text{Curules a proveer}} = \frac{\text{Cociente electoral}}{\text{x } 0.30}$$

Ejemplo umbral

$$\text{Dpto. Chocó} = \frac{54.326}{2} = 27163 \times 0.30 = 8.148$$

Cálculo del umbral del 50%:

En total son 21 las circunscripciones plurinominales departamentales en las cuales se aplica el umbral del 50% del cociente electoral:

$$\text{Umbral} = \frac{\text{Total de votos validos}}{\text{Curules a proveer}} = \text{Cociente electoral} \times 0.50$$

Ejemplo Umbral

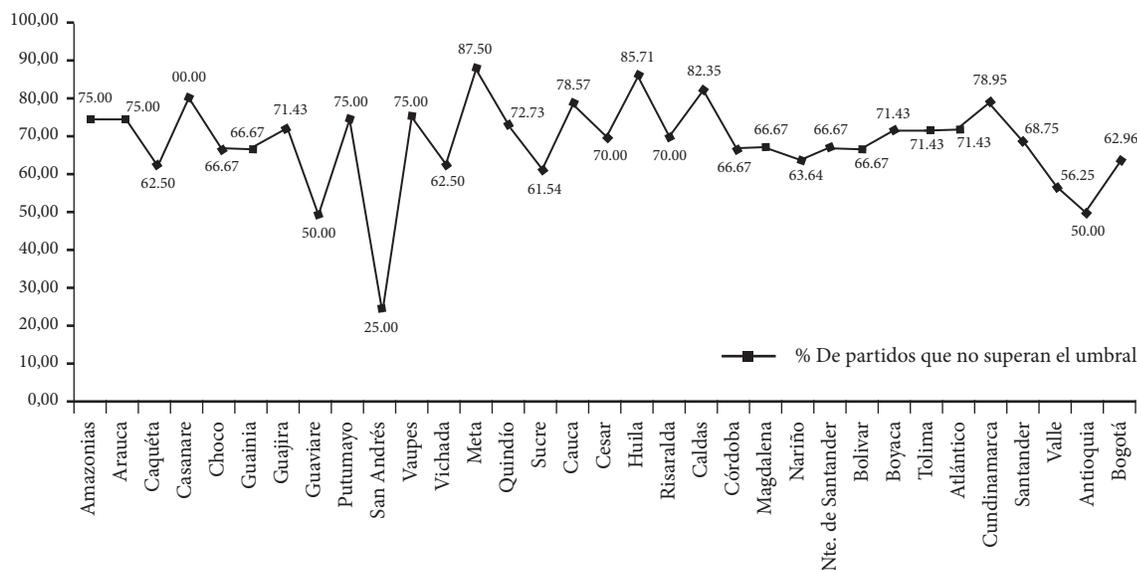
$$\text{Bogotá} = \frac{1'369.521}{18} = 76.084 \times 0.50 = 38.042$$

En promedio el umbral para Cámara de Representantes en la elecciones 2006 no fue superado por el 68.32% de los partidos o movimientos políticos. En el gráfico 8 se puede observar el porcentaje de par-

tidos que no superan el umbral en cada una de sus respectivas circunscripciones territoriales.

Los altos porcentajes de partidos que no logran superar el umbral es indicativo del propósito de la reforma de sólo permitir la participación en la asignación de escaños de aquellas agrupaciones políticas de mayor peso electoral, se observa como en promedio el 66% de las diferentes organizaciones no logran superar las barreras o umbrales electorales, predominantemente en las circunscripciones pequeñas y medianas.

Gráfico 8
Porcentaje de partidos que no superan el umbral

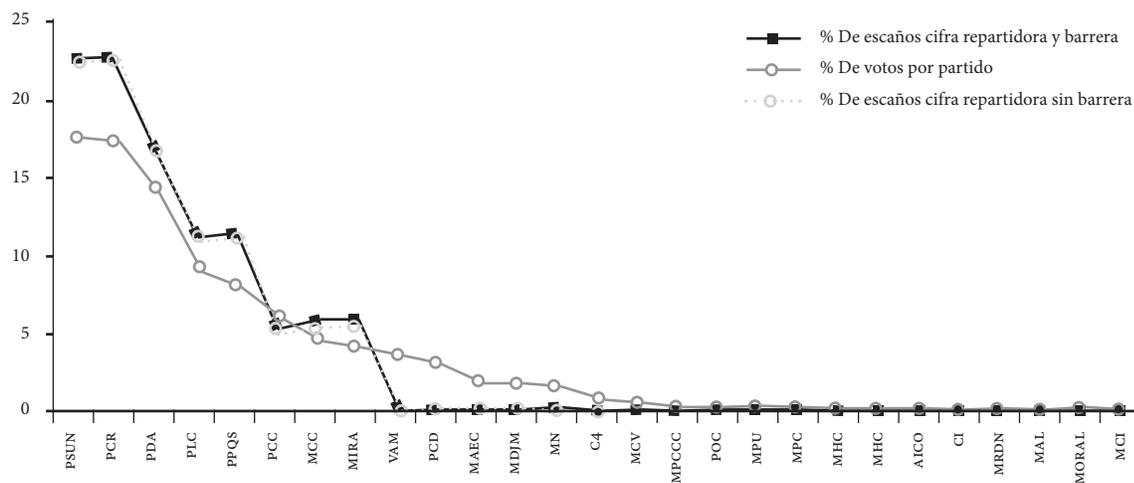


Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Aunque en teoría estas barrera tiene implicaciones directas en la asignación de los escaños, estas solo cumplen su objetivo en las circunscripciones de gran tamaño, debido a que existen elementos del sistema que tienen un mayor impacto sobre la participación de las fuerzas políticas en la asignación de los escaños tal como el tamaño de la circunscripciones y la formula de conversión de votos en escaños, las

cuales por si mismas impiden el acceso a las curules de estas agrupaciones que no superan el umbral. Este fenómeno se observa claramente en el gráfico 9, en el cual se realiza el mismo ejercicio de los gráficos anteriores, esta vez se asignan las curules bajo la formula de cifra repartidora con (-■-) y sin (- -) barrera electoral y se demuestra como ésta no tiene repercusiones en la asignación de las curules.

Gráfico 9
Efectos barreras electorales. Cámara, Bogotá 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

En conclusión aunque algunas de las terceras fuerzas lograran superar el umbral, igual no obtendrían representación por la articulación de los elementos del sistema electoral, y específicamente en este caso por la fórmula de conversión de votos en escaños, como se demostró en el caso Bogotá, a pesar de que la circunscripción es grande.

Articulación de los elementos del sistema

Los efectos de las barreras o umbrales naturales o implícitos en el sistema electoral no pueden ser entendidos desarticulando los elementos del sistema electoral. Los elementos del sistema se articulan, siendo variables interdependientes de las cuales dependerá el resultado y por ende la configuración de los órganos de elección popular.

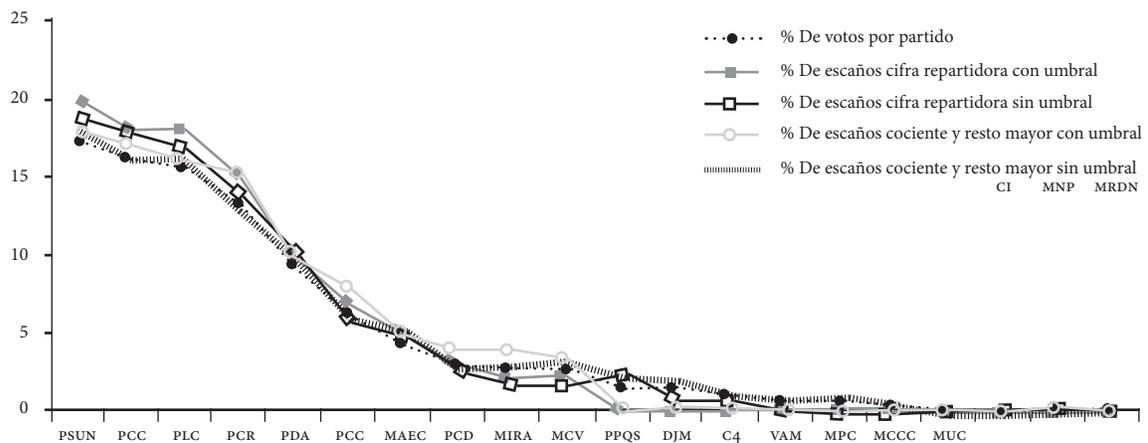
Finalmente en los gráficos 10 y 11 se observa como para los casos de los sistemas electorales del Senado y Cámara respectivamente, la articulación de sus diferentes elementos, en una u otra versión pueden propender en mayor medida por la eficacia del sistema en detrimento de la representación del mismo, o viceversa

En síntesis., estos dos últimos gráficos nos dan muestra de cómo la combinación de elementos del sistema electoral para cada una de las corporaciones, que mejor refleja la voluntad expresada por los electores en las urnas, es la fórmula de cociente y resto mayor sin barrera electoral. En contraposición, la que favorece en mayor medida a las agrupaciones de mayor peso electoral, desfavoreciendo a las fuerzas menores, es la cifra repartidora sumada a las presencia en algunos casos de la barrera electoral.

Así, aunque el principio de representación sea proporcional, tenemos que muchos de los elementos del sistema, los cuales en su mayoría fueron objeto de la reforma, conllevan a que en algunas circunscripciones se presenten características del principio mayoritario dado la concentración, podría decirse preestablecida, de los escaños del poder político en unas pocas agrupaciones políticas.

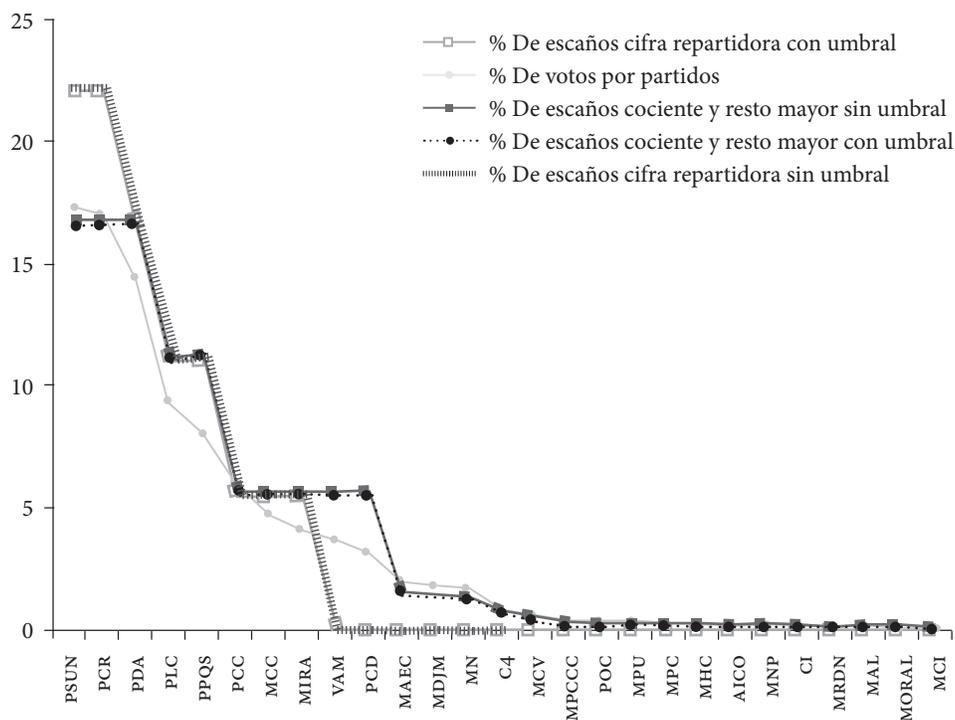
Adicionalmente se destaca como el tamaño de las circunscripciones influye predominantemente en el resultado de la conversión de votos en escaños, al respecto obsérvese de nuevo los gráficos 10 y 11 senado y cámara respectivamente. Mientras que en el senado las diferencias no son tan radicales, en la cámara éstas son significativas.

Gráfico 10
Articulación de los elementos del sistema. Senado 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Gráfico 11
Efecto articulación de los elementos del sistema. Cámara, Bogotá 2006



Fuente: Realizado por el OPE con base en los resultados electorales provistos por la Registraduría Nacional del Estado Civil).

Barreras o umbrales legales

En Colombia además de existir barreras electorales explícitas se hallan, además, barreras o umbrales legales que apuntan a impedir la participación en algunas circunscripciones de terceras fuerzas y, en general, de las pequeñas agrupaciones políticas en la contienda electoral y que además tienden a fortalecer a las agrupaciones políticas con mayor peso electoral y a limitar los beneficios que otorga el Estado a las agrupaciones políticas o movimientos sociales emergentes.

Para poder participar en las contiendas electorales, es decir inscribir candidatos y listas de candidatos, el ordenamiento legal colombiano establece que los

partidos, movimientos políticos o grupos significativos de ciudadanos deben contar con el reconocimiento de la personería jurídica, o en su defecto deberán recurrir al procedimiento de recolección de firmas, el cual se deberá acompañar con la garantía de seriedad.

Según el artículo 108 de la Constitución Nacional, también modificado por el Acto Legislativo 01 de 2003, el Concejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos que hayan obtenido una votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado, y la mantendrán mientras sigan

conservando ese mismo porcentaje en las elecciones posteriores de las mismas corporaciones²².

Adicionalmente en este artículo se establece que los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos o listas de candidatos, para lo cual deberán acreditar un determinado número de firmas y la garantía de seriedad de la candidatura. Estas firmas serán el equivalente al 20% del total de dividir el censo electoral en la respectiva circunscripción por el número de escaños a proveer en la respectiva corporación. En el caso de elecciones uninominales el número de firmas deberá ser superior al 20% del censo electoral en la correspondiente circunscripción. Adicionalmente se establece que en ningún caso se exigirá un número de firmas superior a 50.000.

La garantía de seriedad que deben presentar los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos para inscribir candidatos o lista de candidatos debe estar reglamentada por el Consejo Nacional Electoral mediante un acto administrativo el cual debe ser proferido con anterioridad a las elecciones. Los montos son diferentes de acuerdo al censo electoral de cada circunscripción. Esta póliza deberá ser expedida por una compañía de seguros, garantía bancaria o de instituciones autorizadas por la superintendencia financiera, o depósito en efectivo en el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para las elecciones al Congreso de la República de 2006 mediante la resolución 2811 del 10 de octubre del 2005 se fijó el monto de estas garantías, a saber:

- Congreso de la República: 195 Salarios mínimos legales mensuales vigentes

- Cámara de Representantes:

- Bogotá D.C. : 175 smlmv
- Departamentos con censo electoral superior a un millón: 150 smlmv
- Departamentos con censo electoral entre seiscientos un mil y un millón: 125 smlmv
- Departamentos con censo electoral entre trescientos un mil y seiscientos mil: 100 smlmv
- Departamentos con censo electoral entre cien mil uno y trescientos mil 75 smlmv
- Departamentos con censo electoral inferior a cien mil: 50 smlmv
- Para circunscripciones especiales : 25 smlmv

Adicionalmente los partidos y movimientos políticos con reconocimiento de personería jurídica cuentan con una serie de beneficios que les garantiza el Estado como el derecho a utilizar espacios en los medios de comunicación, además de su financiación conforme a lo establecido por la ley.

Como se puede observar las barreras netamente legales que actualmente se aplican en Colombia, tienen un amplio espectro de acción. En primera instancia, premian la participación en los eventos electorales de los partidos que logran obtener y mantener la personería jurídica pero, en segunda instancia, paradójicamente abren ventanas para que movimientos en formación pueden también participar en los comicios presentando candidatos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos. Requisitos de relativo fácil cumplimiento, como se pudo observar en las elecciones locales y regionales de 2007 donde, adicionalmente a los 16 partidos con personería jurídica, se presentaron 528 grupos de ciudadanos, de los cuales, por ejemplo, para el caso de las alcaldías lograron conquistar 76 de las 1098 en disputa.

22 Para que las minorías tengan personería jurídica bastara con que hayan obtenido representación en el Congreso.

A manera de conclusión

- La interacción de los elementos del sistema, en su mayoría reformados por el Acto Legislativo 01 de 2003, apuntan a la concentración del poder en los órganos de elección popular, favoreciendo a las agrupaciones políticas que cuentan con mayor peso electoral en detrimento de las terceras fuerzas políticas. En otras palabras favorecen la eficacia del sistema en detrimento de la representación del mismo.
- La Reforma Política a través de sus múltiples barreras implícitas o explícitas logró la reducción tanto en el número de partidos que participaron en la contienda electoral 2006, cómo en el total de éstos que logra obtener representación, mas no siempre personería jurídica. De 64 partidos que participaron en las elecciones al senado en el 2002, 42 obtienen representación; para el 2006 de las 20 agrupaciones que se presentan tan sólo 10 logran superar el umbral legal para mantener su personería jurídica. Sólo un partido que presentó sus listas exclusivamente en Cámara de Representantes logra mantener la personería, el *Movimiento Apertura Liberal*.
- La conjunción de las barreras naturales y las legales, en donde las primeras son mucho más rigurosas que las segundas, produjo el fenómeno de los congresistas llamados “*sin tierra*”, es decir aquellos congresistas que pertenecían a agrupaciones políticas que pese a superar el umbral electoral y obtener representación en algún órgano legislativo, no logran superar el umbral legal para que sus partidos mantengan la personería jurídica. por ejemplo Por el país que Soñamos, que a pesar de obtener dos curules en cámara por Bogotá , no tiene personería jurídica por no haber alcanzado el 2% de los votos a nivel nacional
- Con base en el estudio realizado es factible asegurar que los sistemas electorales de senado y cámara colombianos son de los que tienen más barreras en conjunto (naturales como legales) dentro del panorama Latinoamérica, de acuerdo a expuesto a los largo de toda la investigación y escrito.

REFLEXIONES FINALES

Los sistemas electorales en sentido estricto son herramientas muy sensibles a los cambios que se le 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 en sentido estricto. 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 solo racional y obvio pensar en barreras electorales en las circunscripciones grandes.

Sin embargo, las barreras electorales propiamente dichas están en contradicción con el principio de representación proporcional²³, 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 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

23 Ver NOHLEN, DIETER. *Sistemas electorales y partidos políticos.*, p. 265.

coyunturas como una herramienta mas 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 a 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.

BIBLIOGRAFIA.

A. Bibliografía Primaria.

Argentina:

Constitución de la Nación Argentina 1994.

Código Electoral Nacional 1972. Decreto No. 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 No. 1984 del 25 de junio de 1999 con las modificaciones introducidas hasta la Ley No. 2232 del 25 de julio de 2001.

Brasil:

Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Incluye las modificaciones introducidas por la Enmienda Constitucional No. 32 del 12 de septiembre de 2001.

Código Eleitoral da República do Brasil 1965. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley No. 9504 de 1997.

Colombia:

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

Ley 403 de 1997 (Ago. 27 de 1997). “Estímulos para los sufragantes”. Bogotá, Colombia.

Ley 130 de 1994 (Mar. 23 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 No. 8106 del 3 de junio de 2001.

Código Electoral y otras Disposiciones Conexas 1952. Reformado por la Ley No. 7653 del 28 de noviembre de 1996 y con las modificaciones introducidas hasta la Ley No. 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 No. 18.700 de 1988. Con las modificaciones introducidas por la Ley No. 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 No. 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 No. 366 del miércoles 11 de julio de 2001.

Codificación de la Ley de elecciones, 5 de julio de 2000. Publicado en el Registro Oficial No. 117 del lunes 11 de julio de 2000.

El Salvador:

Constitución Política de la República 1983. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Ley No. 56 del 06 de julio 2000.

Código Electoral 1992. Incluye las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley No. 55 del 29 de junio de 2000.

Guatemala:

Constitución política de la República de Guatemala 1985. Incluye las modificaciones introducidas por el Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993

Ley Electoral y de Partidos Políticos 1987. (Decreto Número 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 Número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral). Guatemala, 1987.

Honduras:

Constitución de la República de Honduras 1982, Decreto No. 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 No. 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 No. 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 No. 834 del 17 de abril de 1996.

Perú:

Constitución Política del Perú 1993. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley No. 27365 del 2 de noviembre de 2000

Ley Orgánica de Elecciones, No. 26859 de 1997.

República Dominicana:

Constitución Política de la República Dominicana 2002.

Ley Electoral de la República Dominicana, Ley No. 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 No.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

B. Bibliografía secundaria

Bottinelli, Oscar; Nohlen, Dieter y Rial, Juan. "Uruguay: Sistema Electoral y Resultados Electorales", Universidad de Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft. Heidelberg 1990.

Brea, Franco. Introducción al proceso electoral dominicano, Editora Taller, Santo Domingo 1984.

Brea, Franco. Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986. Cuadernos de CAPEL, No. 19. CAPEL, San José _ Costa Rica 1987.

Brea, Franco. Legislación electoral de la República Dominicana. Cuadernos de CAPEL, No. 19 CAPEL, San José - Costa Rica 1986.

CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Elecciones generales del 15 de noviembre de 1989, Brasil", Dossier, Misión de observación, San José - Costa Rica 1989.

CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. "Diccionario electoral", San José - Costa Rica 1989.

- CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Boletín electoral latinoamericano II”, Enero - Julio- Diciembre, Costa Rica 1989.
- CAPEL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Boletín electoral latinoamericano III”, Enero - Junio, Costa Rica 1990.
- CAPEL .Instituto Interamericano de Derechos Humanos.” Boletín electoral latinoamericano IV”, Julio - Diciembre, Costa Rica 1990.
- Franco-Cuervo, Ana Beatriz y Bibiana Andrea Clavijo Romero. “Senado 2006. Impacto de la reforma político electoral”. Cuadernillos del Observatorio de Procesos Electorales OPE. Universidad del Rosario. Bogotá, marzo de 2007.
- Hernández Becerra, Augusto. “El Régimen Electoral Colombiano”. En: “Legislación Electoral Comparada”, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Costa Rica, 1986
- Hernández, Rubén. “Derecho Electoral Costarricense”. Editorial Juricentro. San José de Costa Rica 1990.
- Lijphart, A. (Ed.) 1992: Parliamentary versus Presidential Government, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1994: Electoral Systems and Party Systems, Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. 1994a: Presidentialism and Majoritarian Democracy. Theoretical Observations, en: Linz, J. J./ Valenzuela, A. (Eds.): The Failure of Presidential Democracy, Baltimore/ Londres: The Johns Hopkins University Press, 91-106.
- Lijphart, A./ Grofman, B. (Eds.) 1984: Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives, Nueva York, etc.:Praeger.
- Nohlen, Dieter. “Wahlssysteme der Welt”. München, 1978.
- Nohlen, D. “Wahlssysteme der Welt. Daten und Analysen” Ein Handbuch, Piper, München 1978.
- Nohlen, D. “Wahlen und Wahlpolitik in Lateinamerika”, Esprint Verlag, Heidelberg, 1984.
- Nohlen, Dieter. Sistemas electorales del mundo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- Nohlen, D. “Un análisis del sistema electoral nicaragüense”, Editado por la Fundación Manolo Morales. Managua - Nicaragua 1984.
- Nohlen, D. “Sistemas Electorales y Participación Política en América Latina”, págs. 15-38. en: Sistemas Electorales y Participación Política en Latinoamérica, Compilador: Fundación Friedrich, Madrid 1986.
- Nohlen, D. 1993: Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, San José: IIDH.
- Nohlen, D. 1996: Elections and Electoral Systems, New Delhi: McMillan India.
- Nohlen, D. 1997: Sistemas Electorales en Europa del Este: Génesis, Crítica, Reforma, México: Instituto Federal Electoral.
- Nohlen, D. 2001: Calificación electoral en Alemania Federal, en: Orozco Henríquez, J.J. (Ed.): Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas, México: IFE/ PNUD, UNAM, IFES, IDEA International, 61-76.
- Nohlen, D. 2002: Political Participation in New and Old Democracies, en: International IDEA: Voter Turnout since 1945. A Global Report, Estocolmo: International IDEA, 13 – 19.
- Nohlen, D. 2003: El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, ed. por C. Zilla, México: IJ/UNAM.
- Nohlen, D. 2004: Sistemas electorales y partidos políticos, 3ª. ed., México: FCE.
- Nohlen; D. (Ed.) 2005: Elections in the Americas, dos tomos, Oxford: Oxford University Press.

Nohlen; D. 2006: El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales, ed. e introducido por Richard Ortiz Ortiz, México: Porrúa-UNAM.

Nohlen, D. 2007: Ciencia Política. Teoría Institucional y Relevancia del Contexto. Bogotá, Universidad del Rosario.