Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

II. Elecciones Legislativas

1. Breve inventario de las alternativas para integrar órganos colegiados

El proceso de selección y diseño de las normas y procedimientos para integrar órganos de representación popular colegiados reviste mayores complejidades, no sólo por el hecho de que está abierto a un repertorio mucho más amplio de modelos y variantes para su configuración, sino además y fundamentalmente porque en su integración se puede tratar de asegurar o promover distintos objetivos.

En un plano básico y esencialmente normativo se ha acreditado la tesis de que, en última instancia, las alternativas de diseño quedan reducidas o se ven compelidas a optar entre: a) producir una mayoría legislativa que dote de soporte, fluidez y certidumbre al ejercicio de las funciones de gobierno; o bien, b) reflejar lo más nítidamente posible las preferencias expresadas por el electorado en las urnas.

Este planteamiento es debatible porque, por decirlo de la manera más simple, esos dos cometidos no son necesariamente excluyentes, ni son los únicos que se pueden pretender al moldear o seleccionar un determinado sistema electoral. Hipotéticamente, no está cerrada la posibilidad de que en la práctica se puedan verificar simultáneamente, es decir, que el resultado derivado implique tanto un alto grado de proporcionalidad como la conformación de una mayoría en la integración de una asamblea. Una cosa distinta es que en el marco de sociedades con electorados masivos y plurales, en los que hay elecciones libres y competidas y sistemas multipartidistas, resulte poco probable que ese doble objetivo se pueda verificar.

Más aún, en un plano valorativo, e incluso político-institucional, puede perfectamente plantearse y discernirse esa dicotomía, pero su materialización puede comportar una seria diferencia. El propósito de formar una mayoría en una asamblea supone un riesgo mucho más alto de manipulación deliberada de la voluntad del electorado que el de asegurar un alto grado de proporcionalidad en su integración.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

De ahí que no resulte sorprendente que la combinación de los componentes y variantes para diseñar y operar los sistemas para integrar asambleas se hayan ido diversificando y sofisticando en la medida que se busca que satisfagan determinadas exigencias o propósitos. Por supuesto, es posible moldear y alinear esos componentes de tal forma que traten de asegurar el efectivo cumplimiento o verificación del objetivo deseado: formar una mayoría. El problema es que entre más recursos se pongan en juego para lograrlo, entre más fabricada o artificial tenga que ser la mayoría deseada, más se estará torciendo la voluntad del electorado. Así, la realidad que elude quedar comprimida bajo la ecuación dicotómica planteada no es otra que la del comportamiento del electorado.

Además, como ya se anticipó, el planteamiento comporta una reducción del universo de posibilidades. Puede ser que esos dos objetivos sean los más preciados o buscados afanosamente, pero no son los únicos que se pueden buscar al momento de diseñar un sistema electoral. Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática o al arraigo de un régimen plural y competitivo de partidos políticos en democracias emergentes; generar incentivos para la estructuración de fuerzas partidistas que superen el carácter sectario en sociedades fuertemente polarizadas o escindidas por divisiones étnicas, religiosas o culturales; o, evitar una fuerte fragmentación de la representación política son sólo algunos otros de los cometidos que se pueden fijar al momento de diseñar un sistema electoral. Ni qué decir de la posibilidad de que en el diseño puedan gravitar de manera determinante estrechos intereses o cálculos partidistas que no resultarían del todo edificantes o encomiables al momento de someterlos a una prueba de ácido basada en elevados principios democráticos.

En fin, para seguir adelante sólo se desea reiterar que el diseño de un sistema electoral para integrar asambleas está abierto a la posibilidad de que se busque cumplir con diferentes objetivos (que a veces pueden entrar en conflicto), y de que es precisamente la búsqueda de distintos objetivos la que no sólo amplía el repertorio de componentes susceptibles de ponerse en juego, sino además la que acentúa la importancia que puede tener el empleo de alguno o algunos de ellos.

Sobre esta base, y ya en el nivel enteramente instrumental, las opciones disponibles para integrar asambleas se pueden agrupar en dos vertientes básicas, sistemas de mayoría y sistemas de representación proporcional, y en una compuesta que los combina, sistemas mixtos, con las características y variantes que se describen a continuación.

1.1 Sistemas de mayoría

Tanto su lógica de operación como sus principales variantes ya fueron descritas en la sección previa. En esencia, lo que producen es un candidato o una fórmula ganadora

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

en una determinada demarcación aplicando una regla de mayoría. Sin embargo, al examinar su uso para la integración de asambleas, y ya no sólo para elegir cargos unipersonales, es indispensable destacar el hecho de que con frecuencia requieren que el territorio de un país se someta a un proceso de delimitación o trazado de nuevas fronteras para fines estrictamente electorales. En efecto, mientras las elecciones para cargos unipersonales (presidentes, gobernadores, alcaldes), se refieren y remiten a las unidades geográficas en que está dividido un país para fines político-administrativos, el uso de sistemas de mayoría para integrar asambleas frecuentemente requiere que se creen demarcaciones o jurisdicciones electorales específicas, llamadas distritos o circunscripciones, en cada una de las cuales se elige un representante.

Esta nueva delimitación del territorio para fines electorales, llamada distritación, casi siempre toma como base, y respeta, los contornos o fronteras de la división político-administrativa convencional del país y busca garantizar los principios de igualdad en el voto y la representación, procurando que cada distrito o demarcación comprenda (y cada asambleísta o diputado represente) al mismo volumen de población.

En este sentido, hay que agregar al repertorio de variantes que ofrece este sistema el del llamado voto en bloque por partido que aplica la regla de mayoría simple en distritos o circunscripciones pluripersonales, es decir, aunque hay varios escaños en disputa, todos los obtiene el partido o fuerza política que obtuvo la mayoría de los votos emitidos. En este caso, lo que cada fuerza política postula es una lista con un número de candidatos equivalente al de escaños en disputa que, consecuentemente, resulta elegida en su totalidad.

Por último, cabe recordar la existencia del ya mencionado sistema francés de mayoría con umbral que se aplica a elecciones legislativas en distritos unipersonales: si no hay un candidato ganador por mayoría absoluta en la elección general, entonces contienden en una segunda vuelta todos aquellos que superaron un determinado umbral de votación. Como en la segunda vuelta pueden participar más de dos candidatos, entonces puede operar la regla de mayoría simple para determinar al ganador.

1.2 Sistemas de representación proporcional

Su lógica es la de distribuir los cargos o escaños en disputa con el mayor grado de proporcionalidad posible. Por definición, sólo se pueden aplicar en el caso de órganos colegiados (asambleas) y su aplicación únicamente cobra sentido en la medida en que en una demarcación se elijan al menos dos representantes o estén en disputa dos escaños. Sin embargo, como es fácil advertir, el cometido de procurar el mayor grado de proporcionalidad posible en la distribución de escaños/integración de una asamblea guarda una fuerte relación con el número de escaños que se distribuyan en un distrito,

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

o más aún con el número y magnitud de los distritos que se empleen para efectos de la elección en cuestión, entendiendo por magnitud de un distrito o circunscripción el número de escaños o representantes que se eligen en cada uno de ellos, no su dimensión geográfica.

En efecto, para integrar una Asamblea Nacional por esta vía se puede utilizar desde una sola circunscripción que comprenda todo el territorio del país, hasta una diversidad que pueden corresponder a las divisiones político-administrativas existentes (regiones, estados, provincias, departamentos) o a nuevas demarcaciones creadas expresamente para fines electorales. En todo caso, el elemento clave para determinar el grado de proporcionalidad en la distribución de los escaños es el número y magnitud de los distritos utilizados, estableciéndose una fuerte correlación en el sentido de que entre menor sea el número y mayor la magnitud de los distritos utilizados, más elevado será el nivel de proporcionalidad en la distribución de los escaños/integración de la asamblea.

Es necesario destacar que, además del número y magnitud de los distritos, el diseño y la operación de los sistemas proporcionales involucran otros componentes o variables susceptibles de influir de manera significativa en su desempeño y, consecuentemente, en el logro de los objetivos o cometidos que se les hayan conferido. En efecto, en ocasiones el deseo de que el sistema electoral cumpla con determinados objetivos (no necesariamente asequibles porque la realidad que se quiere sujetar o moldear no es otra que la del comportamiento del electorado), introduce en su diseño y su mecánica de operación una serie de elementos y variables cuya articulación está abierta a múltiples combinaciones y, claro, permite dar rienda suelta a todo tipo de inventivas. De ahí la facilidad con que se puede constatar el hecho de que, analizados con detenimiento, no existan dos sistemas idénticos. Entre los principales componentes o variables de que se puede echar mano para diseñar un sistema electoral vale la pena anotar los siguientes:

- Umbral de votación. En ocasiones, la posibilidad de que un partido o fuerza política pueda participar en la distribución de escaños está condicionada, legalmente, a que obtenga un umbral o piso mínimo de votos. Este piso o umbral tiene que diferenciarse, aunque a veces coincide, del que se impone en algunos países para que un partido o fuerza política conserve su registro o reconocimiento legal.

- Tipo de lista. La lucha por escaños pluripersonales normalmente se da sobre la base de una lista de candidatos, cuyo número generalmente equivale al de los escaños que están en disputa en un distrito. Dependiendo de la variante del sistema electoral que se utilice se distingue entre las listas cerradas, que son aquellas en las que el orden de presentación de los candidatos para ocupar los escaños ganados por un partido no puede ser modificado por el elector

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

al emitir su voto, y las listas abiertas, que son aquellas en las que el elector tiene la opción de modificar el orden de los candidatos, para efectos de ocupar los escaños obtenidos a través de la emisión de uno o más votos, en función de sus preferencias.

En otras palabras, en el caso de las listas cerradas el elector sólo puede votar por la lista tal como es inscrita y presentada por un partido o fuerza política; de hecho el voto es por partido/lista, y los escaños conseguidos por el partido le corresponden a los candidatos de acuerdo con su orden de aparición en la lista. En cambio, tratándose de listas abiertas (obligadas en el caso de sistemas de voto preferencial), si bien el elector conserva la posibilidad de votar por la lista en los términos que aparece en la papeleta de votación, tiene además la opción de indicar su preferencia por uno o varios candidatos de su lista favorita, pudiendo modificar así su posición para efectos de la asignación de los escaños conseguidos. Existen incluso sistemas preferenciales que permiten el voto cruzado entre listas, es decir, en los que el elector, además de poder emitir dos o más votos preferenciales (incluso tanto votos como el número de escaños en disputa), lo puede hacer por candidatos de listas diferentes. Esta posibilidad recibe el nombre de panachage o voto cruzado entre listas.

- Número de votos. Para cumplir con su cometido fundamental, algunos sistemas proporcionales, que operan sobre la base de distritos pluripersonales, le brindan al elector la opción de emitir más de un voto. En estos sistemas lo usual es que las fuerzas políticas contendientes presenten listas de candidatos, por lo que el elector puede tener la opción de votar simplemente por la lista de su preferencia tal y como aparece en la papeleta o bien de votar específicamente por uno o varios candidatos de su preferencia.

  Este modelo permite distintas combinaciones, que pueden ir desde un solo voto preferencial hasta tantos votos como escaños en disputa; pero conviene subrayar que la opción del voto preferencial o múltiple se refiere a candidatos en lo individual, no a listas de partido. Como ya se indicó, hay sistemas que incluso permiten que los votos se distribuyan entre candidatos de listas diferentes.

- Niveles de distribución de los escaños. Algunos sistemas asignan escaños en distintos niveles o demarcaciones geo-electorales, por ejemplo, una parte usando todo el territorio nacional como un solo distrito y otra parte a nivel de departamentos o provincias, así cada departamento o provincia forma un distrito al cual se le asigna un número de escaños de acuerdo con su población o número de electores. Dentro de esta variable pueden considerarse las demarcaciones o distritos que se forman para reservar escaños y asegurar la representación parlamentaria de grupos o sectores específicos, como los electores en el extranjero o las minorías étnicas.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

- Fórmula para convertir los votos en escaños. Una vez que se contabiliza el número total de los votos emitidos en una elección (o distrito) y el de los obtenidos por cada partido (o lista) en lo particular, existen distintas fórmulas para determinar el número de escaños que le corresponde a cada uno. En términos generales se les puede agrupar bajo dos grandes variantes: las fórmulas de divisor y las de cociente o cuota.

  En las fórmulas de divisor, el total de votos obtenidos por cada partido se divide entre una serie de divisores que puede ser consecutiva (es la modalidad más usual y se le conoce como D´Hondt en honor al apellido de su creador) o discontinua (a la de números impares se le conoce como Saint Lagüe, por la misma razón), y los escaños se asignan en función de los cocientes más altos que reporte esa operación. La aplicación de este tipo de fórmulas permite asignar en una sola operación y directamente todos los escaños en disputa.

En el Cuadro 3 se muestra un ejemplo simple de cómo se distribuirían cinco escaños entre seis partidos contendientes. En la barra vertical se ha colocado a los seis partidos contendientes indicando el número de votos obtenidos por cada uno de ellos, y en la horizontal, una serie continua de cinco divisores (método D´Hondt), equivalentes al número de escaños en disputa. Cada casillero va expresando el resultado de dividir el número de votos de cada partido entre la serie de divisores.

Cuadro 3
Ejemplo de distribución de escaños por el método D'Hondt

Partido	1	2	3	4	5
Partido A: 3,200 VOTOS	3,200	1,600	1,066	800	640
Partido B: 2,900 VOTOS	2,900	1,450	966	725	580
Partido C: 3,400 VOTOS	3,400	1,700	1,133	850	680
Partido D: 920 VOTOS	920	460	306	230	184
Partido E: 1,680 VOTOS	1,680	840	560	420	336
Partido F: 2,100 VOTOS	2,100	1,050	700	525	420

Como los escaños se le asignan a los cinco cocientes más altos, basta identificarlos en la tabla para saber a qué partidos le corresponden: en este ejemplo, los cinco cocientes mayores en orden decreciente son 3,400 (partido C), 3,200 (partido A), 2,900 (partido B), 2,100 (partido F) y 1,700 (partido C otra vez). En suma, dos escaños para el partido C y uno por igual para los partidos A, B y F.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Si en lugar de cinco estuvieran siete escaños en disputa, entonces los dos siguientes les corresponderían al partido E (1,680) y al A (1,600). Bajo esta mecánica, para que el partido D pudiera alcanzar un escaño, tendría que haber otros seis en disputa, pues los siguientes cinco le corresponderían al partido B (1,450), al C (1,133), al A (1,066), al F (1,050), y al B (966), antes de que con sus 920 votos tuviera oportunidad de hacerse de uno.

En las fórmulas de cuota o cifra repartidora lo que se toma como base para la distribución es el total de votos emitidos a nivel nacional o en un distrito en particular, que luego se divide entre el número de escaños en disputa para obtener así una cuota o cifra repartidora. Esta es la modalidad convencional y se le conoce como Hare. Pero hay variantes diseñadas para "corregir" los resultados en los que el total de votos se divide entre el total de escaños más uno (Droop) o más dos (Imperiali).

En cualquier caso, el siguiente paso consiste en dividir los votos obtenidos por cada partido entre la cifra repartidora, y el número de enteros que resulta de esa operación es equivalente al número de escaños que se le asigna. Como es posible que al terminar esas operaciones con los distintos partidos no se asignen todos los escaños en disputa, es usual que se contemple algún mecanismo adicional para distribuir los escaños remanentes. Estos mecanismos adicionales presentan variantes que buscan "corregir" o "reforzar" ciertas tendencias u orientaciones en la distribución de los escaños.

Tomando el ejemplo precedente y aplicando la modalidad convencional Hare, tendríamos que el total de votos obtenidos por los seis partidos es de 14,200. Esta cifra se dividiría entre cinco, que es el número de escaños en disputa y se obtendría una cuota repartidora de 2,840. Al dividir los votos obtenidos por cada partido entre la cuota, sólo en los casos de los partidos C, A y B, en ese orden, el resultante sería superior a uno; por tanto, sólo a ellos les correspondería, en principio y de manera directa, un escaño. Como ya se indicó, para asignar los dos restantes se puede recurrir a distintas fórmulas complementarias.

El ejemplo anterior muestra que ciertamente hay diferencias entre los dos tipos de fórmulas, que además cuentan con algunas variantes que suelen seleccionarse con la intención de modificar o reforzar en algún sentido el patrón de distribución de los escaños. De hecho, diversos estudios empíricos han mostrado y pueden probar que el uso de las distintas fórmulas puede llegar a comportar diferencias significativas en la distribución de los escaños. En especial, no sólo se le imputa sino que es posible demostrar empíricamente con cierta facilidad que la fórmula D´Hondt tiende a favorecer a los partidos con mayor fuerza electoral en detrimento de los más pequeños. De ahí que no sea sorpresivo que el proceso de selección de alguna de las fórmulas se convierta en ocasiones en centro de fuertes controversias.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Principales variantes de los sistemas de representación proporcional

Como es fácil imaginar, los componentes y variables que se pueden poner en juego en el diseño de los sistemas proporcionales están abiertos a múltiples y muy diversas combinaciones, por lo que en el mundo real se pueden encontrar un gran número de variantes. Empero, para fines estrictamente ilustrativos que marquen cierta pauta para aproximarse al conocimiento y evaluación de los sistemas utilizados en la región, se pueden destacar las siguientes:

- Listas cerradas. Es el modelo más convencional. Cada partido o fuerza política presenta una lista con un número de candidatos, por lo general, equivalente al número de escaños en disputa. El elector vota por la lista en su conjunto y los escaños que gana el partido los ocupan los candidatos de acuerdo con el orden predeterminado que ocupan en la misma.

- Voto preferencial único. El elector vota por una lista de partido, pero tiene la opción de votar también por un candidato en específico de esa lista. Los votos preferenciales permiten modificar el orden en que se distribuyen los escaños entre los candidatos de una lista.

- Voto preferencial múltiple. Las combinaciones pueden ir desde poder emitir votos preferenciales por dos candidatos de una misma lista hasta tantos candidatos como escaños en disputa de distintas listas.

1.3 Sistemas mixtos

Como su nombre lo indica son aquellos en que una parte de los escaños se asignan por algún sistema de mayoría y los otros por uno de RP. Por supuesto, la combinación está abierta a múltiples variantes, pero un elemento clave para diferenciarlos tiene que ver con el hecho que haya o no algún grado de interrelación; más específicamente, si los escaños de RP compensan o corrigen algún sesgo en la relación entre los votos y los escaños obtenidos por una fuerza política. Si así ocurre, entonces se puede hablar de un sistema mixto compensatorio. Por el contrario, si el componente proporcional no cumple función compensatoria alguna, se habla de un sistema mixto segmentado.

El prototipo de los sistemas mixtos compensatorios es el adoptado por Alemania desde la posguerra y conocido en español como RP personalizada que, al margen de que el nombre resulte debatible porque casi por definición cualquier sistema mixto posee esos atributos, tiene un doble signo distintivo. El primero radica en el hecho de que, de origen, la mitad de los escaños se eligen por un principio de mayoría simple en distritos unipersonales que cubren todo el país, y la otra mitad, mediante el sistema de listas de partido.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

El segundo rasgo distintivo reside en que el elector vota en una papeleta única y el voto es simultáneo: por un lado define al ganador a nivel distrital, y por el otro, y esto es clave para la integración de la Legislatura, sirve de base para distribuir los escaños proporcionales de tal forma que se asegure la más alta proporción en la relación votos-escaños que le corresponden a cada partido. Esa función compensatoria llega al extremo de que se puede recurrir a escaños adicionales de RP para cumplir con esa función.

A partir de este modelo se han diseño algunas variantes que, como regla general, usan el componente proporcional para compensar desequilibrios en la relación votos-escaños dentro de márgenes razonables; aunque no necesariamente al punto de aspirar a, o asegurar, una estricta proporcionalidad ni, por consiguiente, de utilizar escaños compensatorios adicionales.

Por supuesto, el inventario de variantes que se ha referido no es exhaustivo. Como ya se ha dicho y examinado a detalle, es poco probable encontrar dos sistemas análogos. Inclusive, los criterios utilizados para clasificar y diferenciar a los sistemas que operan en el mundo real distan mucho de ser del todo fiables, y quizá ni siquiera sea posible que se pueda aspirar a que lo sean. Para no ir muy lejos, la clasificación de sistemas binominales (división de un país o territorio en distritos donde se disputan dos escaños) o incluso de aquellos que lo dividen en una gran cantidad de distritos de pequeña magnitud, plantea de entrada serias interrogantes taxonómicas que difícilmente se pueden saldar o resolver en el mundo de los razonamientos lógicos; porque su diseño remite obligadamente al plano de las intencionalidades y cálculos políticos.

En efecto, el diseño de los sistemas electorales remite al mundo de realidades que no sólo están abiertas a múltiples contingencias (derivadas de las necesidades, exigencias y expectativas propias de cada contexto), sino además al plano de los cálculos políticos y los intereses partidistas que suelen ser claves, y a veces comportar efectos decisivos en su selección y valoración. Esperemos que con estas prevenciones sea más fácil apreciar y adentrarse en el cuadro de registros que imperan en la región.

2. Panorama de los sistemas utilizados para integrar las Asambleas Legislativas en América Latina (Cámara Baja)

También en este caso, para que el panorama que se ofrece sobre los sistemas electorales aplicados en los 18 países de la región para las elecciones parlamentarias sea más amplia e integral, se ha estimado conveniente complementar los registros esenciales con los elementos e indicadores adicionales que se emplearon en el caso de las elecciones presidenciales (duración del mandato, reelección, candidaturas independientes y revocación del mandato); pero agregando los relativos a equidad de género y escaños reservados para garantizar la representación de grupos sociales específicos, como minorías étnicas o comunidades en el extranjero.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Además, para facilitar la exposición y por tratarse del órgano nacional de representación popular por antonomasia, en esta sección se van a tratar en conjunto los registros relativos a la Cámara Baja en los nueve países que cuentan con un parlamento bicameral (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay) a la par de los relativos a la Asamblea Legislativa única en los nueve unicamerales. Por simple economía de lenguaje, se utilizará el término de asamblea para hacer referencia a los órganos legislativos analizados en esta sección. En todo caso, en la primera columna del Cuadro 4 se indica el nombre que le da cada país a su Legislatura única o a su Cámara Baja.

Cuadro 4

Panorama de los sistemas de elección de las Asambleas Legislativas

País / Denominación	Tamaño	Sistema electoral	Duración mandato / reelección	Candidaturas independientes / Revocatoria de mandato	Cuota género / Escaños reservados
Argentina Cámara de Diputados	Variable (257)	RP por listas en 24 distritos	Cuatro años / Sí	No / No	Sí (30%) / No
Bolivia Cámara de Diputados	Fijo (130)	RP personalizada	Cinco años / Una inmediata	Sí / Sí	Sí (33%) / Sí (siete para minorías indígenas)
Brasil Cámara de Diputados	Variable (513)	RP por listas en 27 distritos	Cuatro años / Una inmediata	No / No	Sí (30%) / No
Chile Cámara de Diputados	Fijo (120)	Mayoría en 60 distritos binominales	Cuatro años / Sí	Sí / No	No / No
Colombia Cámara de Diputados	Fijo (166)	RP por listas en 33 distritos	Cuatro años / Sí	Sí / No	No / Sí (cinco para minorías migrantes)
Costa Rica Asamblea Legislativa	Fijo (57)	RP por listas en siete distritos	Cuatro años / No inmediata	No / No	Sí (50%) / No
Ecuador Congreso Nacional	Variable (109)	RP por listas en 14 distritos, incluyendo uno nacional	Cuatro años / Sí	No / Sí	Sí (33%) / Sí (seis para migrantes)
El Salvador Asamblea Legislativa	Fijo (84)	RP por listas en 23 distritos, incluyendo uno nacional	Tres años / Sí	No / No	No / No
Guatemala Congreso de la República	Variable (158)	RP por listas en 23 distritos, incluyendo uno nacional	Cuatro años / Sí	No / No	No / No

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

País / Denominación	Tamaño	Sistema electoral	Duración mandato / reelección	Candidaturas independientes / Revocatoria de mandato	Cuota género / Escaños reservados
Honduras Congreso Nacional	Fijo (128)	RP por listas en 18 distritos	Cuatro años / Sí	Sí / No	Sí (30%) / No
México Cámara de Diputados	Fijo (500)	Mixto complementario	Tres años / No inmediata	No / No	Sí (40%) / No
Nicaragua Asamblea Nacional	Fijo (90)	RP por listas en 18 distritos, incluyendo uno nacional	Cinco años / Sí	No / No	No / No
Panamá Asamblea Nacional	Fijo (71)	Mixto segmentado	Cinco años / Sí	Sí / No	Sí (30%) / No
Paraguay Cámara de Diputados	Fijo (80)	RP por listas en 18 distritos	Cinco años / Sí	No / No	Sí (20%) / No
Perú Congreso de Representantes	Fijo (120)	RP por listas en 25 distritos	Cinco años/ Sí	No / No	Sí (30%) / No
República Dominicana Cámara de Representantes	Fijo (190)	RP por listas en 32 distritos	Cuatro años / Sí	Sí / No	Sí (25%) / Sí (cinco para minorías y siete para migrantes)
Uruguay Cámara de Representantes	Fijo (99)	RP por listas en 19 distritos	Cinco años / Sí	No / No	Sí (33%) / No
Venezuela Asamblea Nacional	Variable (167)	RP personalizada	Cinco años / dos periodos	Sí / Sí	Sí (30%) / No

Antes de referir los registros más importantes para cada país, vale la pena destacar que las reglas para la integración de las Asambleas Legislativas también ha sido un área donde se han verificado diversos procesos de reforma a lo largo de los últimos años. Si bien el repertorio de variables de ajuste es mucho más amplio que en el caso de los sistemas presidenciales y, consecuentemente, más difícil de sintetizar, se puede afirmar que, a diferencia de algunos cambios ocurridos en las décadas precedentes, el grueso de las reformas no han comportado cambios sustanciales en las reglas para integrar las asambleas.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

2.1 Número de integrantes

El número de integrantes es una de las variables correspondientes a la conformación de los parlamentos que ha sido una constante en el debate público y político de la región; sin embargo, en los últimos tiempos, esos debates han cobrado renovados impulsos a la luz de los discursos anti-política y de las críticas relativas al costo y eficacia de los Congresos en el marco de algunas parálisis o comportamientos erráticos en el ejercicio de las funciones de gobierno provocadas por la formación de gobiernos divididos. Es decir, de gobiernos en los que el partido o fuerza política a la que pertenece el Ejecutivo no cuenta con una mayoría en el Legislativo que respalde sus políticas o iniciativas de ley.

En todo caso y desde el ángulo que se le vea, el tema relativo al número de integrantes del Congreso tiende a ser un asunto mediáticamente rentable porque busca explicar y explotar, sobre la base de planteamientos muy simples, las dificultades en el accionar político; especialmente, en el caso de gobiernos divididos, invocando razonamientos de costo-eficacia muy sensibles en condiciones de austeridad o restricciones presupuestales. Pero, además, el asunto seguirá siendo objeto de debate (y de fácil movilización de opiniones), lisa y llanamente porque no parece que pueda existir parámetro o sustento sólido alguno para determinar cuál es el tamaño adecuado o apropiado de un parlamento en el que no terminen queriendo pesar cálculos partidistas o pirotecnias discursivas. El lector interesado en el tema podrá encontrar que incluso hay tentativas por dirimir las controversias a partir de los resultados de modelos matemáticos, que pueden cargar los dados con todo tipo de variables e indicadores imaginables.

Estas disquisiciones vienen a colación porque no son pocos los países de la región en los que, como parte del diagnóstico e incluso de las propuestas de solución a los problemas que tienen que ver con el marco de la relación institucional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en especial con el funcionamiento y los procesos de toma de decisión institucional en el marco de gobiernos divididos, se han formulado propuestas en el sentido de reducir el tamaño del parlamento, como si se tratara de un simple asunto de magnitud y no de composición a partir de la pluralidad y agregación de preferencias del electorado, por no decir ya de diseño y funcionamiento institucional. Desde luego, no se puede descartar la posibilidad de que tras esas propuestas subyazca una adecuada apreciación del problema y, por consiguiente, que lo que se quiera, pero se evite decir de manera expresa, no sea un parlamento de menor tamaño, sino uno menos plural en el que sea más fácil procesar acuerdos.

Para apreciar las fuertes variaciones que presenta la conformación de las Asambleas Legislativas en la región en términos del número de sus integrantes, sirva como referencia la información que se muestra en el Cuadro 5, donde se calcula, a partir del volumen total de su población, la base de representación poblacional de cada uno de sus integrantes, es decir, a cuántos habitantes representaría por igual cada uno de sus

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

integrantes. Ya se ha dicho que se han hecho esfuerzos por diseñar modelos, sobre todo matemáticos por aquello del rigor y objetividad, que pretenden determinar cuál podría o debería ser el número de integrantes más adecuado a la luz de cierto número de variables que no dejan de tener su cuota de arbitrariedad o subjetividad.

Cuadro 5
Base estimada de representación poblacional
por cada integrante de la Asamblea Legislativa

País	Población (en millones)	Número de escaños	Base real de representación (en miles)
Brasil	201,103	513	392.01
Colombia	44,205	166	266.30
Perú	29,907	120	249.23
México	112,469	500	224.94
Venezuela	27,223	167	163.01
Argentina	41,343	257	160.87
Chile	16,746	120	139.55
Ecuador	14,791	124	119.28
Guatemala	13,550	158	85.76
Paraguay	6,376	80	79.70
Costa Rica	4,516	57	79.23
Bolivia	9,947	130	76.52
El Salvador	6,052	84	72.05
Nicaragua	5,996	90	66.62
Honduras	7,989	128	62.41
República Dominicana	9,794	178	55.02
Panamá	3,411	71	48.04
Uruguay	3,510	99	35.45

que tiene que ver con la base de representación poblacional por cada representante de la Asamblea, dificulta establecer algún tipo de correlación elementalmente consistente: en el país con menor población (Panamá) hay un diputado por cada 48 mil habitantes; en el más densamente poblado (Brasil) la relación se eleva a uno por cada 392 mil habitantes. Si el óptimo fuera uno por 48 mil, Brasil debería tener algo así como 4,190 diputados; pero si fuera uno por 392 mil, entonces en Panamá se deberían elegir no más de nueve. Juego divertido y simpáticos planteamientos, pero muy difícil que lleven a algún lado. Los procesos reales de revisión y ajuste sobre el tamaño del parlamento corren sobre vías que no tienen mucho que ver con modelos matemáticos o juegos de simulación, y escapa a la intención de este estudio adentrarse en su tratamiento.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Dentro de este contexto, conviene precisar que, en lo esencial, hay dos vías o fórmulas, usualmente consagradas en el texto constitucional, para determinar el número de integrantes del parlamento. La primera es disponer un número fijo de escaños o integrantes que no esté sujeto a ninguna variable o dinámica socio-demográfica. Así, salvo en el caso de que se utilice un solo distrito nacional para elegir a todos los integrantes, será necesario que periódicamente se revisen y ajusten las distintas circunscripciones en que se divide el país para integrar el parlamento de tal forma que cada una de ellas comprenda una base poblacional análoga, y así asegurar los principios de igualdad del voto y de la representación. Alternativamente, si las circunscripciones se corresponden íntegramente con las de las divisiones político-administrativas del país, será necesario redistribuir periódicamente entre ellas los escaños de acuerdo con su volumen de población sobre el total nacional, para que se garanticen esos mismos principios. En otros términos, si el número total de escaños es fijo y existe el mandato de que se cumplan los principios de igualdad del voto y la representación, se pueden seguir dos rutas para lograrlo: revisar y ajustar periódicamente los límites de los distritos, o redistribuir periódicamente los escaños que le corresponden a cada uno de ellos.

La segunda opción, por el contrario, establece una relación directa entre el número de escaños y la dinámica socio-demográfica, al prescribirse legalmente que se elija un diputado o representante por cada segmento determinado de la población; de tal forma, el número total será variable y se irá ajustando en función del crecimiento general de la población o, más específicamente, de la que resida en cada demarcación.

En los países de la región se encuentran las dos variantes para determinar el número de integrantes de la Asamblea o Cámara Baja, aunque es útil mencionar que en la última década se han producido cambios que involucran el tránsito de una modalidad a la otra. Concretamente, Colombia, Panamá y República Dominicana han optado por establecer un número fijo en sustitución de la fórmula que contemplaba su ajuste a la luz de un criterio socio-demográfico.

Hoy en día, son 13 los países en que el número es fijo, y oscila entre los 57 de Costa Rica y los 500 de México. Como ya se mencionó, al optarse por un número fijo de representantes, lo usual es que se disponga un mecanismo de revisión y ajuste periódico de los límites de los distritos para asegurar los principios de igualdad del voto y de la representación, e incluso ciertas reglas específicas para asegurar un umbral mínimo de representación de las distintas unidades político-administrativas. En este sentido, llama la atención el caso de Colombia, porque en el propio texto constitucional se determina el número de escaños que le corresponde a cada departamento. De igual forma, se distinguen los casos de El Salvador y Honduras porque son los únicos en la región en los que el número de integrantes o la fórmula para determinarlo no está consagrado en la Constitución, sino en la legislación reglamentaria. En el caso de El Salvador, se mantiene incluso inalterada una pauta para la distribución de los escaños que se pactó

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

en la década de 1980, a pesar de que en la ley se prevé expresamente su ajuste a la luz de la dinámica poblacional.

Por otra parte, son cinco los países en que la norma constitucional consagra alguna disposición que prevé ajustes en el número de representantes de acuerdo con variables socio-demográficas, aunque es posible que queden a discreción de la propia Legislatura. Así, por ejemplo, en Argentina está previsto que en cada distrito (provincia) se elija un diputado por cada 33 mil habitantes o fracción superior a la mitad de esa cifra; pero el Congreso está facultado para incrementar esa base de representación de acuerdo con los resultados del censo. Desde 1991, el total de escaños se ha conservado inalterado en 257. En Brasil, lo que el texto constitucional ordena es que sea una ley la que determine, antes de cada elección, el número total de diputados y los distribuya entre los estados de acuerdo con su población, pero de tal forma que ningún estado cuente con menos de ocho ni más de 70 escaños. También aquí el total de 513 escaños se ha mantenido sin cambios desde 1994. En Ecuador se sigue una fórmula distinta: a los 15 asambleístas que se han de elegir a nivel nacional se tienen que agregar al menos dos por cada provincia, así como uno adicional por cada 200 mil habitantes o fracción superior a 150 mil.

2.2 Sistemas de elección

2.2.1 Mayoritarios

En un sentido riguroso, ningún país de la región aplica un sistema típico de mayoría en distritos unipersonales (al estilo inglés o estadounidense) para integrar su Asamblea o Cámara Baja. Pero hay un caso cuyo diseño es *sui géneris* y de difícil clasificación bajo parámetros convencionales: el de Chile. El país se divide en 60 distritos binominales, es decir, en los que se eligen dos representantes por igual. La magnitud de los distritos es demasiado pequeña y homogénea como para poder hablarse en justicia de una lógica proporcional, salvo que exista y se pretenda reforzar un formato bipartidista. Y esa es precisamente la variable en juego que explica las intencionalidades que con frecuencia subyacen en el diseño o reforma de los sistemas electorales: la de apuntar al logro de determinados objetivos políticos. Además, en el sistema chileno opera una regla de distribución de escaños de claro corte mayoritario: los dos escaños de cada distrito se distribuyen entre las dos fuerzas más votadas, pero si la segunda no consigue más de la mitad de los votos que obtuvo la primera, entonces el partido ganador se queda con ambos escaños.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

2.2.2 Proporcionales

El resto de los sistemas aplicados en la región parece alejarse un poco más del patrón mayoritario. De hecho, hay 13 que prescriben formalmente la aplicación de alguna variante de los sistemas proporcionales. Como ya se señaló, en el diseño o el análisis sobre el desempeño de este tipo de sistemas entran en juego, y pueden tener una influencia importante, otros componentes y variables como el número y magnitud de los distritos, los niveles utilizados para su distribución, la exigencia de umbrales mínimos de votación, el tipo o número de votos de que dispone el elector, el tipo de listas y la fórmula para distribuir los escaños. En el Cuadro 6 se muestra un panorama básico de estos registros para los 13 países ubicados dentro de esta categoría.

Cuadro 6
Características de los Sistemas de Representación Proporcional

País	Escaños Distritos	Rango Distritos	Magnitud Media	Umbral Legal	Voto Preferente	Tipo de Listas	Fórmula de Asignación
Argentina	257 / 24	4-70	10.7	Sí (Distrital)	No	Bloqueadas	Divisor (D'Hondt)
Brasil	513 / 27	8-70	21.3	No	Sí	Desbloqueadas	Cociente (Hare)
Colombia	166 / 33	2-19	5.0	Sí (Distrital)	Sí	Desbloqueadas	Divisor (D'Hondt)
Costa Rica	57 / 7	4-20	8.0	No	No	Bloqueadas	Cociente (Hare)
Ecuador	109 / 14*	2-15*	7.8	No	Sí (Cruzado)	Abiertas	Divisor (Saint Lagüe)
El Salvador	84 / 23*	3-20*	3.6	No	No	Bloqueadas	Cociente (Hare)
Guatemala	158 / 23*	1-31*	6.8	No	No	Bloqueadas	Divisor (D'Hondt)
Honduras	128 / 18	1-23	7.0	No	Sí (Cruzado)	Abiertas	Cociente (Hare)
Nicaragua	90 / 18*	1-20*	5.0	No	No	Bloqueadas	Cociente (Hare)
Paraguay	80 / 18	1-19	4.4	No	No	Bloqueadas	Divisor (D'Hondt)
Perú	120 / 26	1-35	4.6	Sí (Nacional)	Sí (Doble)	Abiertas	Divisor (D'Hondt)
República Dominicana	190 / 32	2-36	5.9	No	Sí	Desbloqueadas	Divisor (D'Hondt)
Uruguay	99 / 19	2-42	5.2	No	No	Bloqueadas	Cociente (Hare)

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Niveles de distribución de escaños y magnitud de los distritos

Los 13 sistemas proporcionales agrupados bajo este rubro se pueden empezar a diferenciar en función de los niveles en que se divide el territorio del país para distribuir los escaños. De esta forma, sucede que mientras en nueve (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) sólo se usa un nivel (cada unidad en la que se divide el territorio para fines político-administrativos —estados, departamentos o provincias— conforma un distrito en el que lo usual es que se elija un número de representantes acorde con su volumen de población), en los otros cuatro (Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) se sigue el mismo modelo, pero, además, un cierto número o porcentaje del total de los escaños se distribuye sobre la base de un distrito nacional.

Si sólo se examinarán los sistemas a partir de este indicador, se podría inferir que los países en donde un segmento de los escaños se distribuye sobre la base de un distrito nacional tenderían a ser más proporcionales, porque ese segmento estaría compensando en alguna medida los desequilibrios que se darían al nivel de los distritos departamentales o provinciales. Empero, como ya se ha dicho, para examinar o evaluar el desempeño de un sistema electoral (los resultados o efectos que produce), no sólo hay que considerar el grueso de sus componentes y variantes —así como, una serie de factores y parámetros contextuales dentro de los que adquiere sentido ese desempeño —; sino que además, y fundamentalmente, se debe tener claro si la producción de resultados proporcionales, incluso altamente proporcionales, fue el único o al menos el principal leit motiv en su concepción y diseño. Bien puede suceder que la estructura formal de un sistema sea proporcional, pero que garantizar un alto grado de proporcionalidad en la relación votos-escaños no haya sido el único objetivo bajo el que se le concibió, o ni siquiera el más importante.

Con estas precisiones se busca dejar en claro que, en último análisis, la evaluación rigurosa e integral sobre el desempeño de un determinado sistema electoral sólo cobra verdadero sentido en la medida que involucra todos sus componentes y se realiza a la luz de las condiciones y exigencias bajo las que se le concibió y conforme a las cuales se le confirieron determinados atributos y expectativas. Estas precisiones también ayudan a ponderar los alcances y límites del panorama comparado que persigue este estudio.

Volviendo la atención sobre los indicadores que se muestran en el Cuadro 6, tenemos que en la segunda columna se especifica el número de distritos entre los que se distribuye el total de escaños que conforman la Asamblea Nacional; los cuales fluctúan entre un mínimo de siete en Costa Rica, hasta un máximo de 33 en Colombia. Como ya se ha dicho, una regla de aceptación general postula que entre mayor sea el número y menor la magnitud de los distritos en que se distribuyen los escaños, menores tenderán a ser los efectos proporcionales del sistema.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Con el propósito de ofrecer algunos datos adicionales que sirvan para escrutar y contrastar los sistemas vigentes en la región, en la tercera columna del mismo cuadro se muestra el rango dentro del cual oscila la magnitud de los distritos usados. Llama la atención que haya cinco países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) en donde a pesar de la prescripción proporcional se utilicen distritos uninominales, lo que tiende a mermar los efectos proporcionales del sistema en su conjunto. En el otro extremo tenemos que en Argentina y Brasil hay distritos en los que se eligen hasta 70 representantes, lo que predica sobre las potencialidades proporcionales del sistema. No sorprende, entonces, que al efectuar una operación muy simple para calcular la magnitud promedio de los distritos utilizados para distribuir los escaños (dividir el número de escaños entre el de distritos), se tenga que los índices más altos le correspondan precisamente a Brasil (más de 20 escaños por distrito) y a Argentina (más de 10), tal como se refleja en la cuarta columna.

Es conveniente reiterar que la magnitud promedio es sólo un índice numérico que sirve para dar una idea de la tendencia proporcional del sistema, no un factor determinante del grado de proporcionalidad del sistema, y menos si se toma de manera aislada de otros componentes, así como de las condiciones, exigencias y expectativas del contexto en el que opera. El caso uruguayo permite ilustrar este argumento. Aunque la magnitud media de los distritos es apenas superior a los cinco escaños, el procedimiento que se sigue para distribuir la totalidad de los escaños lo convierte, desde la simple lógica votos-escaños, en el más cercano a la estricta proporcionalidad. Mientras que en todos los demás países los escaños se dividen de acuerdo con los resultados de cada distrito, lo que provoca que la proporcionalidad agregada del sistema se fragmente y disperse de acuerdo con la magnitud de los distintos distritos, en Uruguay se toma como base la votación agregada de las fuerzas políticas a nivel nacional. En otros términos, en Uruguay, la distribución de los escaños no se reduce a los confines de cada distrito y de acuerdo con los resultados específicos de cada uno de ellos, sino que se despliega sobre la base de los resultados agregados a nivel nacional, que se verifica y adapta a la votación emitida en cada distrito, con lo cual se garantiza un alto grado de proporcionalidad que los indicadores numéricos o las reglas prescriptivas de validez general tienden a soslayar.

Umbrales de votación

Hay tres países (Argentina, Colombia y Perú) en los que el derecho de las fuerzas políticas a acceder a la distribución de escaños está condicionado a que logren un umbral o piso mínimo de votación. La intención de este dispositivo legal suele ser la de evitar una excesiva fragmentación de la representación política o, visto en otros términos, asegurar que las fuerzas que alcancen representación parlamentaria dispongan de un mínimo efectivo de arraigo y soporte social, expresado electoralmente. El uso de los

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

umbrales es contingente y, en todo caso, refuerza en una zona de operación claramente delimitada una lógica intrínseca pero variable de los sistemas proporcionales: la de limitar en mayor o menor medida el acceso de las fuerzas políticas a la representación parlamentaria de acuerdo con su desempeño electoral.

Casi por definición, todo sistema proporcional impone barreras naturales para el acceso a la representación parlamentaria que, en buena medida, está determinada por la magnitud de los distritos. El formato de partidos y los niveles de competitividad son claves para dilucidar este tema, que sólo cobra verdadero sentido en el marco y a la luz de casos concretos. Para estrictos fines ilustrativos es posible sostener que no da lo mismo el uso de distritos de baja magnitud (tres o cuatro escaños) en un sistema bipartidista que en uno multipartidista, máxime si además se da la condición de una fuerte o intensa competitividad electoral. Si hay seis fuerzas en contienda y en los distritos sólo se reparten tres escaños, ya de entrada habrá tres fuerzas que, al margen de su desempeño, no podrán ganar un escaño. Aquí estaría operando un umbral natural, aunque no esté prescrito en algún lado.

Los umbrales legales se relacionan en un sentido muy preciso con esta problemática. Su lógica no tiene tanto que ver con los efectos proporcionales del sistema, como con el grado mínimo de arraigo para tener derecho de acceso a la representación.

En Argentina y Colombia los umbrales operan a nivel distrital. En Argentina, cualquier fuerza debe obtener al menos el 3% de los votos emitidos para poder obtener un escaño; si bien el piso es bajo, la magnitud del distrito debe ser muy grande para que una fuerza con apenas esa votación pueda alcanzar un escaño. El caso de Colombia es distinto, y su determinación es un tanto compleja porque la ley señala que una fuerza política debe obtener al menos una votación equivalente al 50% del cociente electoral que se establezca para cada distrito, lo que exige realizar una serie de operaciones a partir de los votos emitidos para poder saber cuál es el cociente y en qué casos se cumple. El umbral es más riguroso en Perú, pues se exige el 5% de la votación emitida a nivel nacional o bien que sea suficiente para elegir seis representantes en más de uno de los 26 distritos en que se divide el país para fines electorales.

Tipos de listas y de votos

Entre los países examinados predomina el formato convencional de los sistemas proporcionales basados en listas de partido, esto es, los contendientes presentan una lista para cada distrito con un número de candidatos equivalente al de los escaños en disputa, los electores votan por una lista en los términos en que aparece en la papeleta, y el número de escaños ganados por el partido se le asigna a los candidatos de acuerdo con el orden en que aparecen en la papeleta.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Se trata de sistemas de voto categórico por listas cerradas y bloqueadas, en el sentido de que el elector sólo puede votar por una lista pero sin modificar el orden de los candidatos, ni mucho menos votar por candidatos de distintos partidos. En esencia, este es el sistema que se utiliza en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay; aunque el sistema de este último país difiere un poco porque un mismo partido puede presentar varias listas en un distrito, pero al final el elector sólo puede elegir una de ellas y en forma íntegra.

En Brasil, Colombia y República Dominicana se utiliza un sistema con la variante de voto preferencial, lo que significa que, además de votar por una lista, el elector tiene la opción de marcar a su candidato preferido de esa lista, con lo cual se abre la posibilidad de alterar su orden para efectos de la asignación de los escaños. En este sentido, el sistema empleado en Colombia se distingue por un giro esencial: queda a discreción de los partidos el optar por presentar al elector una lista cerrada o una desbloqueada para que emita un voto preferencial. En todo caso, una vez que se determina cuántos escaños le corresponden a cada partido/lista, se toman en cuenta los votos preferenciales que recibieron los candidatos para determinar cuáles de ellos ocuparán los escaños. Perú aplica un sistema análogo, con la única diferencia de que el elector dispone de dos votos preferenciales, es decir, puede señalar a los dos candidatos de su preferencia pero siempre de la misma lista del partido por el que ha votado.

Finalmente, Ecuador y Honduras se distinguen porque adoptaron recientemente un modelo *sui géneris* que armoniza la máxima capacidad de decisión del votante con la generación de resultados proporcionales: el de voto múltiple con listas abiertas. En esencia, estos sistemas emplean distritos pluripersonales de magnitud variable y el elector dispone de un número de votos igual al de los escaños en disputa en el distrito respectivo, que puede distribuir incluso entre los candidatos de distintas listas, es decir, tiene plena libertad de marcar tantos candidatos como escaños haya en juego sin importar al partido o lista a la que pertenezcan.

Lo interesante del modelo adoptado por estos dos países latinoamericanos, y lo que lo distingue de sistemas parecidos como el del llamado voto en bloque, es que el factor determinante para la distribución de los escaños es el total de votos obtenidos por cada partido o lista y no los votos obtenidos por los candidatos en lo individual. La mecánica de funcionamiento del sistema de voto en bloque es la misma, voto múltiple con listas abiertas, pero la asignación de escaños no se basa en los votos obtenidos por cada partido; sino que se les otorgan directamente a los candidatos que hayan logrado el mayor número de votos independientemente de los alcanzados por su partido o lista. Como el sistema de voto en bloque no garantiza la generación de resultados proporcionales, se le clasifica incluso como un sistema mayoritario. Tanto por su diseño como por su lógica de funcionamiento, el modelo introducido por Honduras y Ecuador concilia los dos principios referidos y cumple con los atributos para ser clasificado dentro de los sistemas proporcionales.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

Sobre esta base, es conveniente señalar que mientras en Ecuador se emplean dos niveles para la asignación de escaños, el de distrito único nacional en el que se reparten 15 y el que conforman cada uno de los 13 departamentos en que se disputan al menos dos escaños, en Honduras sólo se utilizan los 18 distritos departamentales, pero como no hay un mínimo garantizado por departamento, sucede que hay dos distritos unipersonales en los que, por supuesto, no se puede emitir un voto múltiple y, en consecuencia, se reducen en buena medida las potencialidades proporcionales del sistema.

Fórmulas para la distribución de los escaños

Los 13 sistemas analizados en esta sección se distribuyen, casi por partes iguales, entre las dos grandes ramas bajo las que suelen agruparse las fórmulas para convertir los votos en escaños: la de divisor y la de cifra repartidora. Como lo muestra la última columna del Cuadro 6, mientras siete países optan por la fórmula de divisor, seis lo hacen por la de cociente, aunque con algunas variantes que vale la pena dejar indicadas.

Entre los siete que optan por fórmulas de divisor, seis (Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana) se avienen al formato prototípico de dividir los votos de cada partido entre una serie consecutiva de números naturales y asignar los escaños a los cocientes más altos (fórmula D´Hondt). Por su parte, Ecuador aplica la variante Saint Lagüe, que consiste en utilizar sólo números impares como divisores. Con esta modificación en la serie de divisores utilizados se trata de evitar uno de los efectos que suele imputársele a la fórmula D´Hondt, favorecer a los partidos con mayor fuerza electoral. Pero la búsqueda de proporcionalidad del sistema ecuatoriano va un poco más lejos pues, por mandato legal, si en un distrito en el que se disputan tres o más escaños un solo partido o lista obtiene todos, automáticamente el último de los escaños se le asigna a la segunda fuerza más votada.

De los seis que aplican una fórmula de cuota o cifra repartidora, cinco (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua) siguen el formato convencional: la cuota se obtiene en cada distrito a partir de la división del total de votos emitidos entre el número de escaños en disputa y luego se le aplica a los votos obtenidos por cada partido para definir, en principio y sobre la base del cociente expresado en enteros, cuántos escaños le corresponden a cada uno. En lo que difiere este conjunto de países es en la regla o procedimiento aplicable para distribuir los escaños remanentes pues, como se ha dicho, uno de los problemas de la fórmula Hare es que no permite distribuir de manera directa todos los escaños.

La fórmula que se aplica en Uruguay se aparta del formato convencional en dos aspectos importantes. El primero es que, para garantizar un alto grado de proporcionalidad en la relación votos-escaños, la operación básica para la distribución de los escaños se

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

realiza a nivel nacional y no por separado en cada uno de los distritos, como en los casos anteriores. Luego se realizan nuevas operaciones para la distribución de escaños en cada uno de los distritos (departamentos), pero esas operaciones vienen determinadas por los resultados obtenidos a nivel nacional. El segundo es que para determinar la cifra repartidora no se utilizan los votos emitidos por todos los partidos, sino el número de ciudadanos inscritos en el registro electoral.

2.2.3 Mixtos

Por último, hay un conjunto de cuatro países en los que se aplica un sistema mixto. En tres (Bolivia, México y Venezuela) se trata de una variante o versión adaptada del modelo de representación proporcional personalizada (RPP), en la que el porcentaje de escaños que se asigna por la vía de RP compensa en mayor o menor medida los desequilibrios provocados por los resultados en los distritos de mayoría. Sin embargo, en Panamá se presenta una variante sui géneris: los escaños de mayoría y de RP no se distribuyen en niveles diferenciados y superpuestos, como es usual en los sistemas mixtos.

En efecto, en Panamá todo el territorio se divide entre distritos unipersonales y pluripersonales, es decir, una demarcación sólo puede corresponder a una u otra categoría. Bajo esta óptica, se trata sin duda de un sistema mixto segmentado, ya que no existe ninguna interrelación o función compensadora entre ambos componentes, aunque los sistemas mixtos segmentados convencionales suelen dividir y distribuir los escaños en dos niveles. El Cuadro 7 permite visualizar fácilmente las principales características del sistema mixto complementario que se aplica en Bolivia, México y Venezuela.

Cuadro 7
Principales características de los sistemas mixtos de la región

País	Estructura Básica	Componente Mayoritario	Componente Proporcional	Observaciones
Bolivia	De 130 escaños fijos, 123 se dividen entre los 9 departamentos de acuerdo con su población. De cada departamento, la mitad se eligen por mayoría y la otra mitad por RP. Siete escaños son para minorías indígenas.	Mayoría en distritos unipersonales. Del total de escaños que le corresponde a un departamento, la mitad se elige por mayoría simple en distritos unipersonales. Si el número de escaños es impar, tienen preferencia los de mayoría.	RPL. Cada departamento forma un distrito de magnitud variable. Voto único, listas bloqueadas, fórmula D´Hondt.	La proporcionalidad se aplica a nivel departamental, pero se respetan los desequilibrios por triunfos de mayoría.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

País	Estructura Básica	Componente Mayoritario	Componente Proporcional	Observaciones
México	De 500 escaños fijos, 300 se eligen por mayoría y 200 por RP.	Mayoría en distritos unipersonales. Los 300 escaños de mayoría se dividen entre los 32 estados de acuerdo con su población, pero ninguno debe tener menos de dos.	RPL. Los 200 escaños de RP se distribuyen en cinco distritos regionales en los que se eligen 40 por igual. Voto único, listas bloqueadas, umbral de 2%, fórmula Hare.	Por mandato constitucional, ningún partido puede tener más de 300 escaños en total. La proporcionalidad se aplica a nivel nacional, pero se permite una variación de hasta 8% en la relación votos-escaños.
Venezuela	De 167 escaños actuales, 60% se eligen por mayoría y 40% por RP. En cada estado se eligen tres diputados como base y uno por cada fracción equivalente al 1.1% de la población total. Tres escaños son para minorías indígenas.	Mayoría en distritos unipersonales. Del total de escaños que le corresponde a un estado, el 60% se elige por mayoría simple en distritos unipersonales.	RPL. Cada estado forma un distrito de magnitud variable. Voto único, listas bloqueadas, fórmula D´Hondt.	La proporcionalidad se aplica a nivel estatal, pero se respetan los desequilibrios por triunfos de mayoría.

Es interesante hacer notar que, por distintas vías y al margen de sus diferencias, los tres sistemas permiten o admiten expresamente la posibilidad de desequilibrios en la relación votos-escaños que los alejan o distinguen un poco del modelo típico de la RPP, en la que el componente proporcional busca compensar al máximo cualquier desequilibrio.

En efecto, en Bolivia y Venezuela la aplicación del componente proporcional se realiza dentro de los estrictos confines de sus unidades político-administrativas (departamentos y estados respectivamente), pero respetando, de ser el caso, los desequilibrios derivados de los triunfos en los distritos de mayoría; esto es, si un partido obtiene un número de escaños de mayoría que resulta ser superior al porcentaje de su votación en el departamento o estado, se sacrifica el componente proporcional para no exceder el número total de escaños que corresponde elegir en la respectiva demarcación.

En México, si bien el componente proporcional se aplica sobre la base de los resultados a nivel nacional, no sólo hay una norma de rango constitucional que permite que se pueda producir una diferencia de hasta ocho puntos porcentuales en la relación votos-escaños, sino que esa propia norma determina que este límite no resulta aplicable en caso de que un partido lo supere exclusivamente con sus triunfos en los 300 distritos de mayoría. México es, además, el único país en el que, hasta donde se tiene conocimiento, el texto constitucional dispone categóricamente que ninguna fuerza política puede contar con más del 60% de los 500 escaños de la Cámara de Diputados; independientemente

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

de su nivel de votación. Con esta norma se asegura que cualquier reforma constitucional, que requiere una mayoría calificada de dos tercios, sea resultado del acuerdo de varias fuerzas con representación parlamentaria.

En Panamá, para elegir a sus 71 diputados, el territorio se divide en 40 distritos (circuitos), de los cuales 26 son unipersonales y sólo 14 pluripersonales de una magnitud que oscila entre dos y siete escaños, razón por la cual las potencialidades proporcionales se mueven dentro de un rango muy acotado. En los distritos pluripersonales se contempla el voto preferencial opcional, por lo que las listas están desbloqueadas y se aplica una variante *sui géneris* de la fórmula Hare, pues cuando hay escaños remanentes por asignar se privilegia a los candidatos y ya no a los partidos o listas más votados.

2.3 Duración del mandato legislativo

En la gran mayoría de los países, la duración del mandato de los asambleístas es de entre cuatro y cinco años y, como regla general, coincide con la duración del periodo presidencial. El Salvador y México se apartan de esta tendencia en un doble sentido: son los únicos en los que la duración del periodo legislativo es de tres años y, además, no coincide con el del presidente. En Venezuela tampoco coincide la duración del periodo: el de los legisladores es de cinco y el presidencial de seis.

Empero, el hecho de que en los otros 15 países coincida la duración de los mandatos no necesariamente implica que las elecciones se celebran simultáneamente: en Colombia y República Dominicana las elecciones se celebran en fechas distintas, aunque en la nación del Caribe se volverán a realizar de manera simultánea a partir de 2016. Una de las principales motivaciones que subyacen tras la decisión de separar las elecciones legislativas de las presidenciales es la de evitar que se produzca un efecto de “arrastre”, es decir, que la preferencia que tenga un elector por un determinado partido/candidato en la elección presidencial condicione también el sentido de su voto en la elección legislativa.

Las estadísticas electorales y diversos estudios muestran que, en el marco de sociedades cada vez más críticas y plurales y bajo formatos multipartidistas, ya no es tan sencillo sostener tesis o convicciones como las del efecto de “arrastre”; hay nutridas evidencias sobre la tendencia de los electores a “cruzar” sus preferencias, esto es, votar por fuerzas u opciones diferentes para los distintos cargos en disputa para no extender tan fácil cheques en blanco en el ejercicio del poder público.

En México, las elecciones coinciden cada seis años y se celebran en la misma fecha. En El Salvador, por el contrario, cuando llegan a coincidir (cada 15 años), se ha determinado que se celebren en fecha distinta.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

2.4 Reelección

Es un registro que no ha experimentado ningún cambio significativo en los últimos tiempos. Costa Rica y México se conservan como los únicos países en la región en los que se prohíbe la reelección inmediata al cargo (principio que en el caso mexicano, y a pesar de varias iniciativas de reforma, se ha mantenido incólume por décadas y se extiende a todos los cargos de elección popular).

En los otros 16 países se permite la reelección inmediata al cargo sin un límite de periodos, salvo en los casos de Bolivia y Brasil en que la reelección inmediata sólo es posible en una ocasión consecutiva, y de Venezuela donde se permite hasta por dos periodos adicionales.

En este sentido, parece pertinente resaltar el hecho de que casi en todos los países opera algún sistema de RP basado en listas de partido para integrar, de manera total o parcial, la Asamblea Legislativa; factor que, al dificultar la existencia de una fuerte o clara identificación de los representantes con el electorado, reduce de manera significativa que las posibilidades de su reelección dependan directamente de su desempeño en el cargo. Si bien es cierto que el sistema de listas deposita en las dirigencias partidistas un enorme poder para ordenar a los candidatos y favorecer o inhibir sus expectativas reeleccionistas, también lo es que el creciente uso de sistemas de voto preferencial y listas desbloqueadas le restituyen al elector una mayor capacidad de decisión, aunque siempre en el contexto un tanto difuso que plantea la RP.

2.5 Candidaturas independientes

En esta materia, el número de países en que los partidos políticos no detentan el monopolio de las candidaturas se eleva a siete, toda vez que a los seis en que así ocurre para efectos de las elecciones presidenciales (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, República Dominicana y Venezuela) se sumó recientemente Panamá, pues en las elecciones legislativas de 2009 se permitió que contendieran por vez primera candidatos independientes. Por cierto, el caso panameño presenta la particularidad de que la ley permite que se registre un máximo de tres candidatos independientes en los distritos unipersonales o tres listas de libre postulación en los distritos pluripersonales.

Es interesante hacer notar que, a pesar de las diferencias en sus sistemas electorales, en este grupo de países se hayan identificado mecanismos apropiados para abrir la posibilidad de candidaturas no partidistas que, en lo general, exigen un porcentaje de adhesiones relacionado con el número de ciudadanos inscritos en el registro electoral o de votantes efectivos en la más reciente elección dentro de la demarcación correspondiente. En Honduras y República Dominicana se exige, por ejemplo, que el postulante

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

no partidista respalde su solicitud de inscripción con un número de firmas equivalente al 2% de los votos emitidos en la elección precedente.

2.6 Revocatoria del mandato

Entendida, en un sentido estricto, como una facultad de iniciativa y decisión ciudadana, esta figura se replica para el caso de los legisladores en los mismos tres países en que se prevé para el presidente: Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los términos y condiciones son básicamente los mismos, salvo en el caso de Ecuador en que el porcentaje de ciudadanos inscritos en el registro electoral que se requiere para activar el mecanismo se reduce del 15 al 10% de la jurisdicción correspondiente.

Sin embargo, a este grupo se debe agregar el caso de Panamá, en donde el texto constitucional dispone un mecanismo de la revocatoria del mandato bastante peculiar, pues si se trata de diputados postulados por un partido, a quien faculta para activar el mecanismo de revocatoria es al propio partido por el que accedió al escaño; precisando que tanto las causales como el procedimiento para la revocatoria deben estar consagrados en sus estatutos. De ser el caso, queda a discreción del partido adoptar, al inicio del proceso, un mecanismo de consulta con los electores de la demarcación correspondiente. Empero, si se trata de un diputado de libre postulación, entonces sí los electores de la demarcación tienen la posibilidad de solicitar el proceso de revocatoria de su mandato.

2.7 Cuotas de género

Casi por definición y en razón de su carácter colegiado, la integración de las Legislaturas constituye el espacio natural y privilegiado, aunque por supuesto no el único, para reivindicar las demandas de equidad de género relacionadas con la representación y la participación política. La intensidad y tenacidad con las que se han esgrimido estas exigencias en la región a lo largo de los últimos tiempos encuentran su expresión más acabada en el hecho de que las legislaciones de 13 de los 18 países examinados consagran disposiciones expresas en esta materia.

Por precedentes y dinámicas socio-culturales muy características de la mayoría de los países de la región, no ha sido sencillo que las exigencias en esta materia se transformen, primero, en normas legales y, luego, que esas normas estén debidamente integradas o articuladas dentro de un dispositivo que las dote de viabilidad. Además de un buen número de factores cuyo tratamiento escapa a la naturaleza de este estudio, la efectiva materialización de estas exigencias y de las normas que las consagran enfrenta incluso obstáculos y desafíos relacionados con la propia lógica de diseño u operación de los sistemas electorales de los que pasan a formar parte.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

En primer lugar, no se debe perder de vista que las normas en esta materia suelen referirse a las candidaturas presentadas por los distintos partidos y fuerzas contendientes, lo que no necesariamente garantiza o fija bases muy sólidas para que la cuota termine expresándose en escaños o asientos en las Legislaturas. De ahí que, para ir cerrando estas brechas, las reivindicaciones más recientes ya no sólo insistan en cuotas más equitativas, sino además y fundamentalmente, en el hecho de que se les ubique en posiciones donde las posibilidades de acceder a escaños sean mayores.

En segundo lugar, siguiendo esta línea de análisis, no hay duda que probablemente el espacio más apropiado para la efectiva consumación de las cuotas de género sea el que se escenifica en el marco de sistemas de RP basados en listas cerradas con orden predeterminado de candidaturas. Por el contrario, sus posibilidades de materialización se complican o reducen cuando se emplean sistemas de mayoría e incluso de voto preferencial, aunque si existe voluntad y acuerdo es posible introducir mecanismos que limiten los potenciales efectos adversos de esos componentes.

Para dar una idea del nivel efectivo de concreción que tienen estas normas, en el Cuadro 8 se muestran las disposiciones legales vigentes y el grado de concreción que tuvieron en la integración de la Legislatura vigente al momento de preparar este estudio (julio de 2010).

Cuadro 8
Rango y efecto real de las cuotas de género en la integración de la Asamblea

País	Rango de la cuota de género	Efecto real en la integración de la Legislatura (escaños ocupados por mujeres)
Argentina	Las listas deben contener al menos 30% de mujeres con posibilidad de ser elegidas	107 de los 257 (42.0%)
Bolivia	Uno de cada tres candidatos en las listas debe ser mujer (33%)	29 de los 130 (22.3%)
Brasil	El 30% de las candidaturas debe ser destinado a las mujeres	48 de los 513 (9.3%)
Costa Rica	Todo partido debe presentar listas con 50% de hombres y 50% de mujeres en orden alterno	22 de los 57 (38.6%)
Ecuador	Las listas a cargos pluripersonales deben conformarse paritariamente y en orden alterno	42 de los 124 (33.9%)
Honduras	Cuota mínima del 30% para las mujeres	30 de los 128 (23.4%)
México	Cuota del 40%	136 de los 500 (27.2%)
Panamá	Cuota del 30%	6 de los 71 (8.5%)
Paraguay	Cuota mínima del 20% para mujeres, asegurando un lugar de cada cinco en las listas	10 de los 80 (12.5%)

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

País	Rango de la cuota de género	Efecto real en la integración de la Legislatura (escaños ocupados por mujeres)
Perú	En cada lista de partido debe haber al menos 30% de mujeres	33 de los 120 (27.5%)
República Dominicana	Las listas deben incluir una proporción no menor al 25% de mujeres	35 de los 178 (19.6%)
Uruguay	Las listas deben incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos	14 de los 99 (14.1%)
Venezuela	Las listas deben incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos	31 de los 167 (18.6%)

Como se puede apreciar, los umbrales legales de género oscilan entre el mínimo del 20% que se fija en Paraguay, hasta la igualdad absoluta que se prescribe en Costa Rica. Si se observan los indicadores relativos a su grado de efectividad, el caso de Argentina sorprende gratamente porque la cuota femenina real se ubica por encima del 40% a pesar de que el umbral legal se fija en el 30%, superando a Costa Rica y a Ecuador que también registran indicadores importantes.

En el extremo opuesto se encuentran dos países (Brasil y Panamá) cuyos índices efectivos se ubican por debajo del 10% a pesar de que en ambos casos está prescrita una cuota del 30%. En el caso de Brasil no puede dejar de mencionarse que el indicador resulta muy llamativo si se toma en consideración que cuenta con la Asamblea más grande entre los países latinoamericanos. Asimismo, es interesante hacer notar que el nivel de representación de las mujeres en los parlamentos de los cinco países donde no existe cuota legal es superior a los de Brasil y Panamá: en El Salvador (16 de 84 escaños) y Nicaragua (17 de 90) bordea el 20%, en Chile (18 de 120) y en Colombia (19 de 164) ronda el 15% y en Guatemala (19 de 158) es del 12%.

2.8 Escaños reservados

En el diseño de los sistemas electorales no sólo se pueden encontrar dispositivos susceptibles de hacerse cargo de la necesidad de promover o asegurar la debida inclusión y representación de las fuerzas políticas emergentes o minoritarias. También existen dispositivos para asegurar la representación de grupos o sectores sociales que, por razones de diversa índole pero de manera señalada en aquellos casos en que padecen una condición de minoría, enfrentan dificultades para una efectiva representación de sus intereses en las instancias de deliberación y toma de decisión política y legislativa.

Los escaños reservados son el principal dispositivo para asegurar la efectiva representación de esos grupos en la esfera legislativa. Su lógica es relativamente simple: una determinada cantidad de los escaños que integran la Asamblea Legislativa están

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

reservados para esos grupos. Aunque la disputa por esos escaños pone en juego algunas variables que admiten diversas combinaciones, lo usual es que la contienda esté limitada a candidatos pertenecientes a esos grupos, aunque puedan llegar a ser postulados por cualquier partido; y/o que sólo los electores pertenecientes a esos grupos pueden votar por los candidatos o listas postulados para ocupar esos escaños.

De los países de la región, ya son cuatro los que contemplan esta figura aunque con algunas diferencias interesantes: en Colombia y República Dominicana comprenden tanto la categoría de minorías como la de migrantes o electores en el extranjero; en Bolivia son única y exclusivamente para minorías indígenas; y en el Ecuador sólo para los residentes en el extranjero.

En Colombia, la figura de los escaños reservados fue una de las innovaciones introducidas por la Constitución de 1991, aunque su materialización se produjo hasta las elecciones legislativas del 2002. El número de escaños reservados es de cinco (3% de los 166 que comprende la Cámara de Representantes), de los cuales dos corresponden a las comunidades afrocolombianas, uno a las comunidades indígenas, uno a los residentes en el extranjero y uno a las minorías políticas, esto es, a las fuerzas políticas que no alcanzaron representación parlamentaria por la vía de los distritos departamentales.

En República Dominicana la figura es aún más novedosa, pues su adopción derivó de la reforma aprobada en 2009. La cifra de escaños reservados asciende a 12 (6.3% del total), de los cuales cinco se distribuyen preferentemente entre las fuerzas políticas que, habiendo logrado al menos el 1% de la votación emitida a nivel nacional, no consiguieron ninguno de los llamados escaños territoriales; en tanto que los otros siete le corresponderán a la comunidad en el extranjero, es decir, a los ciudadanos residentes fuera del país. Cabe destacar que mientras los escaños para las minorías políticas ya estuvieron en juego en las elecciones legislativas de mayo 2010, la entrada en vigor de los relativos a las comunidades en el extranjero se aplazó hasta el 2014.

Es también en 2009, con la promulgación de su nuevo texto constitucional, que Bolivia reserva siete escaños (poco más del 5%) para las minorías indígenas, los cuales se disputaron por primera vez en las elecciones generales celebradas en diciembre de ese mismo año. Ecuador, por su parte, destina seis de los 109 escaños de su Congreso Nacional (5.5% del total) para la representación de sus expatriados. Esa cuota se adoptó e hizo efectiva por primera vez para la integración de la Asamblea Constituyente que se eligió en septiembre de 2007 con la encomienda de formular una nueva Constitución, la cual fue aprobada en 2008.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

3. Panorama de los sistemas utilizados para integrar los Senados en América Latina

Como ya se anticipó, nueve de los países analizados cuentan con un parlamento bicameral, esto es, las funciones legislativas se distribuyen entre dos cámaras. Conforme a la teoría clásica en que se fundamenta el bicameralismo, mientras a la Asamblea Nacional o Cámara Baja le corresponde la representación de la voluntad popular, a la Alta o Senado le corresponde la de las distintas unidades territoriales constitutivas del Estado, en especial en los que tienen un carácter federado. De ahí que por mucho tiempo haya prevalecido la idea de que, en la integración del Senado, debía prevalecer la representación paritaria de esas unidades constitutivas del Estado.

Hoy el panorama ha cambiado, y si bien los Senados de algunos países se mantienen fieles a la idea de la representación paritaria, las exigencias e iniciativas para promover una mayor pluralidad en su integración han terminado por imponer nuevas reglas para su conformación. En el Cuadro 9 se muestran las principales características de los sistemas que se utilizan para conformar el Senado en los nueve países con parlamentos bicamerales. De este grupo, Argentina, Brasil y México son Estados de carácter federal, pero sólo en los dos primeros se preserva la representación paritaria de las entidades federadas.

Cuadro 9
Características básicas de los sistemas para integrar los Senados

País	Tamaño	Sistema electoral	Duración del mandato	Candidaturas independientes	Cuota de género
			Reelección	Revocatoria del mandato	Escaños reservados
Argentina	72, tres por provincia	Mayoría	Seis años Sí	No No	Sí (30%) No
Bolivia	36, cuatro por depto	RPL	Cinco años Una inmediata	Sí Sí	Sí (25%) No
Brasil	81, tres por estado	Mayoría	Ocho años Una inmediata	No No	Sí (30%) No
Chile	38, dos por distrito	Mayoría	Ocho años Sí	Sí No	No No
Colombia	102, distrito nacional úinico	RPL	Cuatro años Sí	Sí No	No Sí (dos para minorías)
México	128, tres por estado y 32 por lista nacional	Mixto segmentado	Seis años No inmediata	No No	Sí (40%) No
Paraguay	45, distrito nacional único	RPL	Cinco años Sí	No No	Sí (20%) No
República Dominicana	32, uno por provincia	RPL	Cuatro años Sí	Sí No	Sí (25%) No
Uruguay	30, distrito nacional único	RPL	Cinco años Sí	No No	Sí (33%) No

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

3.1 Número de integrantes

Por su naturaleza y casi por definición, el tamaño de los Senados es mucho menor que el de las Asambleas Legislativas, y como su base de representación no es poblacional su número de integrantes es estable y no tiene que estarse revisando y ajustando a la luz de cambios en la dinámica socio-demográfica.

Como se observa en la primera columna del Cuadro 9, el Senado de menor tamaño le corresponde a República Dominicana con 32 integrantes; en tanto que el mayor es el de México con 128. Lo que se puede destacar es que en cuatro países el número de escaños está basado y correlacionado con el principio de representación paritaria de las principales unidades geográfico-administrativas que integran su territorio nacional: Argentina (tres senadores por cada una de las 24 provincias, incluyendo la capital federal); Bolivia (cuatro por cada uno de los nueve departamentos); Brasil (tres por cada uno de los 27 estados); y República Dominicana (uno por cada una de las 32 provincias).

En tres (Colombia, Paraguay y Uruguay), el número de escaños del Senado no está basado ni correlacionado con sus unidades territoriales constitutivas. Finalmente, en los otros dos (Chile y México) hay una correlación parcial pero en un sentido distinto. En Chile, las 13 provincias sirven de base para integrar el Senado, pero mientras que en siete se eligen por igual dos integrantes, en otras seis se elijen cuatro senadores, lo que rompe el principio de representación paritaria. En México, tres cuartas partes de los escaños se distribuyen de manera paritaria entre las 32 entidades federativas (tres por entidad), pero la cuarta parte restante no se ciñe a esa lógica.

Además de los senadores elegidos por votación popular, en tres países hay prominentes figuras políticas que forman parte del Senado sin tener ese carácter: en Argentina y Uruguay el vicepresidente del país preside el Senado, pero mientras en Uruguay tiene voto nominal ordinario, en Argentina su voto sólo es requerido para desempatar una votación; en Paraguay, los ex-presidentes de la República son senadores de carácter vitalicio con voz pero sin voto, siempre y cuando hayan sido elegidos democráticamente y no hayan sido sometidos a juicio político y hallados culpables. En este sentido, es importante hacer notar que, en Chile, la controversial figura de los senadores designados, al igual que la de los vitalicios, fue eliminada como resultado de una reforma constitucional aprobada en 2005.

Dentro de este apartado también es pertinente señalar que el Senado de tres países se renueva parcialmente de manera escalonada, lo que tiene algunas implicaciones en el método de elección aplicado, como se observará en la siguiente sección. En efecto, en Argentina se renueva por tercios cada dos años, en tanto que en Brasil y Chile se renueva por mitades cada cuatro años.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

3.2 Sistema utilizado para su elección

En términos generales, la correlación que guardan los escaños del Senado con los términos de representación de las unidades político-administrativas que integran el territorio nacional encuentra una solución de continuidad con el sistema empleado para su elección. Así, en tres de los cuatro casos en que la elección ocurre al nivel de esas unidades y se preserva el principio de su representación paritaria, se aplica alguna variante del sistema de mayoría.

En Argentina, de los tres escaños senatoriales que le corresponden a cada provincia y a la capital federal, dos le corresponden a la primera fuerza en volumen de votación y el tercero a la segunda con más votos (también llamada primera minoría). La renovación del Senado por tercios cada dos años se da sobre la base del escalonamiento de los 24 distritos respetando su carácter trinominal; esto es, los tres escaños se renuevan simultáneamente cada seis años en bloques o series de ocho provincias cada vez.

El caso brasileño difiere del argentino en términos, precisamente, de la base que se usa para la renovación por mitad de los escaños: cada estado y la capital federal están representados por tres senadores, pero se renuevan de manera seriada, dos en una elección y sólo uno en otra cada cuatro años. Por tanto, cuando en cada estado sólo se renueva un escaño, le corresponde al partido más votado, pero cuando son dos los que están en juego se distribuyen entre las dos fuerzas más votadas. Incluso, cuando están en juego los dos escaños en cada estado, el elector tiene la opción de votar por candidatos de listas distintas. En República Dominicana la mecánica es más sencilla: como a cada provincia y al distrito nacional sólo los representa un senador, el escaño se obtiene por mayoría simple.

Bolivia se distingue por ser el único país en que se conserva el principio de representación paritaria de los departamentos para la integración del Senado, cuatro escaños por departamento, y para su distribución se aplica un sistema de representación proporcional por listas basado en la fórmula D´Hondt. Chile también aplica el sistema binominal para elegir senadores en 19 distritos que se basan en las 13 provincias en que se divide el país para efectos político-administrativos, aunque, como se ha indicado, la representación no es estrictamente paritaria pues seis de las provincias comprenden dos distritos binominales. La regla de elección es la misma que rige para la Cámara de Diputados: los dos escaños se dividen entre las dos fuerzas más votadas, pero si la primera supera por más del doble de votos a la segunda, entonces se queda con los dos escaños senatoriales.

Colombia, Paraguay y Uruguay utilizan el sistema de representación proporcional por listas en distrito nacional único para integrar y renovar su Senado, lo que favorece una alta correlación entre votos y escaños. Aunque Paraguay y Uruguay se ciñen al

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

modelo convencional de listas bloqueadas, Uruguay conserva la tradición de que un partido pueda concurrir con varias listas a la contienda por los escaños senatoriales; por lo que, en cierto sentido, el elector puede optar entre varias listas de un mismo partido, eso sí siempre bloqueadas. Para efectos senatoriales, Colombia también le ofrece a los partidos la opción de contender con una lista bloqueada o con una abierta con voto preferencial, en el entendido de que en este caso se trata, invariablemente, de una lista nacional única. Con la lista abierta o desbloqueada, el elector tiene la opción de marcar a un solo candidato al Senado.

México introdujo, y ha mantenido desde 1996, un sistema mixto segmentado para integrar su Senado. Por una parte, en cada una de las 32 entidades federativas se asignan por igual tres escaños bajo un formato análogo al argentino: dos para el partido con la mayor votación y el tercero para la "primera minoría", lo que reporta un total de 96 escaños. Por la otra, 32 escaños se distribuyen por el principio de representación proporcional por listas de partido sobre la base de un distrito nacional único. Para que un partido pueda participar en la distribución de los escaños de RP también es necesario que capte al menos el 2% del total de votos emitidos a nivel nacional.

3.3 Duración del mandato

El periodo en funciones de los senadores fluctúa entre los cuatro y los ocho años. La tendencia dominante es que la duración del mandato coincida con la de los asambleístas, lo cual ocurre en cinco de los nueve países con parlamento bicameral: Bolivia, donde es de cuatro años, y Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay donde es de cinco.

En tres países, la duración del mandato de los senadores duplica a la de los asambleístas: en México donde es de seis y en Brasil y Chile, que es de ocho. En Argentina, el mandato senatorial también es por seis años, pero eso sólo representa dos años más que el de los diputados, que es de cuatro.

3.4 Reelección

En los nueve países que tienen Cámara Alta, las regulaciones aplicables a la reelección de los senadores son totalmente coincidentes con las previstas para el caso de los asambleístas: es posible la reelección continua sin límite en seis casos (Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), está limitada a un solo periodo consecutivo en dos (Bolivia y Brasil), y México es el único país donde no se permite la reelección para un periodo inmediato.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

3.5 Candidaturas independientes

También en este rubro los registros son análogos a los de las elecciones de asambleístas en este conjunto de países: cuatro permiten el registro de candidaturas no partidistas o independientes para contender por escaños senatoriales (Bolivia, Chile, Colombia y República Dominicana), en tanto que en los otros cinco constituye un monopolio de las fuerzas partidistas (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay).

3.6 Revocatoria del mandato

Únicamente en Bolivia el mandato de los senadores está sujeto a la aplicación de un proceso de revocatoria. Al igual que en el caso del presidente o de los asambleístas, el procedimiento se activa por iniciativa ciudadana respaldada por un número de adherentes equivalente, al menos, al 15% de los inscritos en el registro electoral de la demarcación correspondiente; y sólo puede solicitarse una vez que haya transcurrido, al menos, la mitad del periodo del mandato (que es de cinco años), y no procede durante el último año de gestión.

3.7 Cuota de género

Los siete países que cuentan con parlamento bicameral y fijan cuotas legales de género para las Asambleas las hacen extensivas en los mismos términos para la postulación de candidaturas a la Cámara Alta, con la única excepción de Bolivia que la reduce del 33% al 25%. De esta forma, el rango de cuotas legales previstas para la integración del Senado queda comprendido dentro del 20% previsto en Paraguay y el 40% de México.

Cuadro 10
Rango y efecto real de las cuotas de género en la integración del Senado

País	Rango de la Cuota de Género	Efecto real en la Integración de la Legislatura
Argentina	Las listas deben contener al menos 30% de mujeres con posibilidad de ser elegidas	27 de los 72 escaños son ocupados por mujeres (37.5%)
Bolivia	Uno de cada tres candidatos en las listas debe ser mujer (33%)	17 de los 36 escaños son ocupados por mujeres (47%)(2009)
Brasil	El 30% de las candidaturas debe ser destinado a las mujeres	10 de los 81 escaños son ocupados por mujeres 12.3%)
México	Cuota del 40%	22 de los 128 escaños son ocupados por mujeres (17.2%)
Paraguay	Cuota mínima del 20% para mujeres, asegurando un lugar de cada cinco en las listas	7 de los 45 escaños son ocupados por mujeres (15.6%)

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv Libro completo en: https://goo.gl/aQDgCe

País	Rango de la Cuota de Género	Efecto real en la Integración de la Legislatura
República Dominicana	Las listas deben incluir una proporción no menor al 25% de mujeres	2 de los 32 escaños son ocupados por mujeres (6.2%)
Uruguay	Las listas deben incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos (33%)	3 de los 31 escaños son ocupados por mujeres (9.7%)

3.8 Escaños reservados

Colombia es el único país que contempla esta figura para la integración del Senado. Por mandato constitucional, las minorías indígenas disponen de dos escaños reservados por los que se vota en una circunscripción especial a nivel nacional.

DR © 2011. Instituto Federal Electoral - http://www.ine.mx/