



Fragmentación del sistema de partidos

Medidas de control y experiencia extranjera

Autor

Gabriela Dazarola L.
Email: gdazarol@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Resumen

En el funcionamiento del sistema de partidos confluye una importante cantidad de variables, que determina la existencia de más o menos partidos políticos, así como su funcionamiento y relación con el resto del andamiaje institucional.

Entre las variables, se pueden mencionar las condiciones para conformar un partido político, sus funciones y el sistema electoral, entre otras, las que no deben considerarse de manera separada al analizar un sistema de partidos determinado, sino de forma integral, como un conjunto de dimensiones contenidas en el respectivo sistema.

Nº SUP: 136961

El régimen de gobierno, el estatuto electoral y el sistema de partidos aportan los pilares básicos de una constitución política determinada. Existen distintos análisis teóricos que se pueden hacer de los sistemas de partidos, sin embargo existen tres criterios coincidentes para su medición: la fragmentación partidaria, los niveles de polarización, y los niveles de institucionalización de los sistemas de partidos. Siendo una de las variables más importante para el presidencialismo latinoamericano, el grado de fragmentación del sistema de partidos.

En el contexto actual, con un proceso constituyente en curso, se vislumbra una oportunidad para replantear el régimen político y el sistema de partidos. La democracia en Chile requiere de un régimen político que equilibre el poder del Ejecutivo con el del Congreso para hacerse cargo de las demandas sociales, a través de la representación de las distintas fuerzas políticas.

En este contexto, se describen mecanismos institucionales utilizados en algunos países, relacionados con la institucionalización de los partidos políticos, tales como: los requisitos cuantitativos exigidos para la conformación de partidos políticos, la existencia de barreras legales para la obtención de representación parlamentaria, iniciativas adoptadas en relación al transfuguismo político y la disciplina del voto parlamentario.

Introducción

El presente documento tiene por objetivo responder al requerimiento sobre distintas medidas que países han adoptado para enfrentar el fenómeno de la fragmentación de los partidos políticos. Específicamente, se solicita información relacionada con los requisitos para la constitución de partidos, medidas frente al transfuguismo político y porcentajes mínimos de elegibilidad para listas parlamentarias.

Para la elaboración del informe, se han incorporado algunas definiciones que permiten comprender los efectos que provocan las distintas medidas en el sistema de partidos, complementando con ejemplos específicos de experiencias de algunos países, que han sido elegidos por la disponibilidad de información, sin que constituyan necesariamente una muestra representativa de la realidad mundial a este respecto.

La información se estructura en un breve desarrollo teórico relacionado con la importancia del sistema de partidos, con algunas distinciones a considerar en el caso de los sistemas presidenciales o parlamentarios; para continuar con el desarrollo de las medidas que distintos países han adoptado para contener la excesiva fragmentación partidaria, tales como: los requisitos cuantitativos exigidos para la conformación de partidos políticos, la existencia de barreras legales para la obtención de representación parlamentaria, las iniciativas adoptadas en relación al transfuguismo político y la disciplina del voto parlamentario.

Las fuentes utilizadas comprenden constituciones y normas vigentes de los países incluidos, artículos relacionados con la materia, así como trabajos previos de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

I. Importancia del sistema de partidos

Según señala Lánzaró (2012: 34), “la clave de bóveda del pluralismo en los regímenes democráticos, está en la combinatoria de la arquitectura institucional con el sistema de partidos, cuya configuración va a su vez asociada a las reglas electorales. Como es bien sabido, la trilogía (Nohlen, 1999) compuesta por el régimen de gobierno, el estatuto electoral y el sistema de partidos, aporta los pilares básicos de una constitución política determinada”.

Asimismo, en el funcionamiento del sistema de partidos confluye una importante cantidad de variables, que determina la existencia de más o menos partidos políticos, así como su funcionamiento y relación con el resto del andamiaje institucional.

Entre las variables, se pueden mencionar las condiciones para conformar un partido político, sus funciones y el sistema electoral, entre otras, las que no deben considerarse de manera separada al analizar un sistema de partidos determinado, sino de forma integral, como un conjunto de dimensiones contenidas en el respectivo sistema.

En relación a la literatura y estudios relacionados con sistemas de partidos, Gajardo (2019: 49) señala que, en general, “los estudios sobre los partidos se han hecho en base al análisis de los casos europeos, que funcionan con regímenes parlamentarios, semiparlamentarios o semipresidenciales, a diferencia de los países latinoamericanos, que en su totalidad constituyen sistemas presidenciales”.

Para el análisis del contexto latinoamericano, resulta de interés lo señalado por el citado autor, quien destaca que las variables consideradas clásicamente, responden a una dinámica política “que supone una relación de generación del gobierno, por medio de la capacidad de los partidos para establecer coaliciones y mayorías, lo que no sucedería en los sistemas latinoamericanos, porque el Poder Ejecutivo y el Legislativo se relacionan y responden a procesos electores diferentes y, en muchos casos, incluso a distintos niveles de apoyo” (Gajardo, 2019: 49)

El funcionamiento del sistema de partidos en ambos tipos de regímenes, tiene distintas consecuencias. Así, en el parlamentarismo, la ruptura partidaria puede implicar la caída del gobierno, mientras en el caso del presidencialismo, implica la pérdida del apoyo necesario para llevar adelante las políticas públicas y, en el extremo, la parálisis de la estructura de gobierno” (Gajardo, 2019: 49).

Existen distintos análisis teóricos que se pueden hacer de los sistemas de partidos y el funcionamiento del sistema democrático, incorporando en algunos estudios también análisis de la contingencia. Al respecto, Zelaznick (1998, citado en Gajardo, 2019), define tres criterios como elementos de medición a utilizar: la fragmentación partidaria, los niveles de polarización y los niveles institucionalización de los sistemas de partidos.

Mientras Sartori señala que el factor determinante que explica el impacto de los sistemas de partidos, sobre el funcionamiento y la estabilidad del sistema democrático, es la polarización, la que se expresa fundamentalmente por medio de la distancia ideológica entre los partidos, los nuevos estudios plantean que eso es válido solo para los sistemas parlamentarios, y que para el presidencialismo latinoamericano la variable más importante es el grado de fragmentación del sistema de partidos (Gajardo, 2019: 51), resultando uno de los factores importantes a considerar en los análisis que se realizan, así como en las medidas que se requieran diseñar.

Por otra parte, en relación a los niveles de institucionalización, distintos autores¹ analizan una serie de dimensiones y variables que permiten medir la institucionalización del sistema de partidos, destacando algunas características del sistema, tales como: a) la estabilidad en la competencia entre los partidos; b) la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad; c) la aceptación de los partidos y las elecciones, como instituciones legítimas que deciden quien gobierna; d) y la existencia de organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.

De esta forma, el sistema de partidos es gravitante en el funcionamiento de un determinado sistema democrático. “En ausencia de un sistema de partidos institucionalizado, la política democrática es más errática, resulta más difícil establecer una legitimidad y resulta más difícil gobernar” (Gajardo, 2019: 60).

II. Sistema de partidos en Chile

América Latina se caracteriza por el presidencialismo como forma de gobierno, aunque todos los presidencialismos tienden a ser distintos. Junto con ello, además de la formalidad de las normas, los diseños institucionales se desarrollan en contextos políticos diferentes, donde el sistema de partidos (polarización, nivel de fragmentación e institucionalización) y el tipo de sistema electoral son

¹ Payne (2006), Mainwaring y Scully (1995), Zucco (2013), entre otros. Citados por Martínez Hernández, Aldo Adrián (2018).

fundamentales. Al respecto, Escudero y Gamboa (2016, citados por Figueroa y Jordán (2020), establecen que “los incentivos institucionales para la disciplina partidaria, resultan ser claves en el desempeño de regímenes presidenciales”.

En dicho contexto, Figueroa y Jordán (2020: 14) plantean que, en el caso de Chile, el problema del régimen político son los bajos incentivos de cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y un sistema de partidos debilitado. “Chile se caracteriza por ser un régimen hiperpresidencial, con un Congreso bicameral debilitado, y un sistema de partidos multipartidista y tendiente a la fragmentación, a lo que se suma que la participación ciudadana se expresa en el proceso electoral periódico, pero no existen mecanismos de incidencia ciudadana que permitan canalizar demandas y propuestas en períodos entre elecciones” (Figueroa y Jordán, 2020: 14).

Asimismo, precisan que “la principal dificultad que enfrenta el sistema presidencial chileno, es la debilidad del sistema de partidos y un Congreso basado en liderazgos individuales. Si bien a partir del año 2018 se ha visto una profundización de la tensión entre el Ejecutivo y el Congreso, como consecuencia de un Presidente que no logra tener mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado, este fenómeno no es responsabilidad del gobierno de turno ni de los parlamentarios, sino de la disposición institucional” (Figueroa y Jordán, 2020: 16).

Según acotan los citados autores, con el sistema binominal se fortalecieron las figuras individuales en competencias intracoalición, pasando a ser los parlamentarios, y no los partidos políticos, el centro del sistema de partidos. A pesar de las reformas políticas efectuadas en el período 2014-2016, la tendencia a carreras políticas individuales ha perseverado. El cambio al sistema electoral proporcional moderado, pero con listas abiertas, ha permitido la entrada de nuevas fuerzas políticas al Congreso, confiriendo mayor pluralidad al mismo, pero la cultura de liderazgo individual se ha mantenido. Según se señala, este fenómeno de alguna forma ocultó el debilitamiento paulatino de los partidos políticos, pues si bien mantenían su representación electoral, el incentivo a carreras individuales ha sido una de las causas de la baja disciplina partidaria. Lo anterior afecta la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, no solo en el día a día, sino también en el desarrollo político en general (Figueroa y Jordán, 2020: 17).

De esta forma, “la gobernabilidad democrática en Chile necesita no solo partidos políticos fuertes, sino también una mayoría estable en el Congreso, más aún en un sistema de partidos multipartidista” (Figueroa y Jordán, 2020: 17).

En el contexto actual, con un proceso constituyente en curso, se vislumbra una oportunidad para replantear el régimen político y el sistema de partidos. La democracia en Chile requiere de un régimen político que equilibre el Poder Ejecutivo, con un Congreso que exprese la pluralidad de la sociedad y con capacidad política de deliberación, y una ciudadanía activa que cuente con mecanismos de incidencia en el proceso político.

A continuación se describen brevemente algunos mecanismos institucionales, relacionados con la institucionalización de los partidos políticos, destacando algunas medidas utilizadas en distintos países, tales como: los requisitos cuantitativos exigidos para la conformación de partidos políticos, la existencia de barreras legales para la obtención de representación parlamentaria, las iniciativas adoptadas en relación al transfuguismo político y la disciplina del voto parlamentario.

III. Requisitos cuantitativos para la formación de partidos políticos

Según señala Petra Bendel (IDEA, 1998: 327), el conjunto de las reglamentaciones sobre las condiciones de reconocimiento, las prohibiciones y las regulaciones de la vida interna de los partidos políticos, nos entrega una primera idea de la relación que busca establecerse entre el Estado y los partidos políticos.

En la experiencia comparada, de acuerdo a la citada autora, como exigencia para su reconocimiento, los partidos deben presentar en todos los casos un programa y estatutos. Por lo general, como exigencia cualitativa, se les exige la fidelidad al orden democrático y, en algunos casos, se les prohíbe hacer discriminaciones de sexo, raza, condición social o económica, etc. Es muy frecuente también la prohibición de recibir financiamiento y/o subordinarse a organizaciones extranjeras. En el último tiempo, también se han sumado otros requisitos cualitativos, tales como: participación de las mujeres, pluralismo y pluriclasis, prohibición de contratar con el sector público, renuncia a la utilización de la violencia, y transparencia administrativo-financiera.

En general, en la mayoría de los países se exigen, en principio, dos pasos para la conformación de partidos políticos. El paso inicial del proceso tiene requerimientos más bien mínimos: declaración de voluntad de conformar el partido y de adecuarse a principios rectores; y aval de un número mínimo de personas, que puede ser un número menor o mayor, dependiendo del país. Posteriormente, luego de un proceso de afiliación y adecuación formal, en el que se aumenta el número de afiliados, se constituyen los organismos internos, entre otras exigencias, para que se termine con el reconocimiento por parte de los organismos competentes (IDEA, 2007: 599).

Los requisitos cuantitativos varían en gran medida. Para la cantidad de afiliados(as) se toma como parámetro, en general, la cantidad de electores de votaciones anteriores y se aplica un porcentaje que debe ser alcanzado para el reconocimiento. En cuanto a las exigencias de organización territorial, la gran mayoría de los países solo permite partidos nacionales, lo que implica el requisito de la implantación en varias zonas geográficas del país. Varias de las leyes también establecen estructuras y organismos que los partidos políticos deben constituir obligatoriamente, lo cual da la pauta a una tendencia que apunta a desarrollar instituciones partidarias estables y fuertemente organizadas.

En relación a las exigencias cuantitativas, según señala Petra Bendel, es posible la formación de partidos regionales o locales en los países de mayor descentralización/ federalización, como Argentina y Venezuela, pero también en el caso de Costa Rica. No se permite, en cambio, la fundación de partidos regionales en el caso de Brasil (IIDH/CAPEL, 1998: s/n).

Por su parte, las reglamentaciones permisivas han traído como consecuencia una proliferación de partidos que, dependiendo del sistema electoral, se traduce a veces al Parlamento y contribuye, entre otros factores, a dificultar la formación de mayorías parlamentarias. No obstante, la proliferación de partidos no depende únicamente de este tipo de reglamentación, sino también de la posibilidad de formar alianzas electorales, del sistema electoral propiamente dicho, de su efecto de distorsión y de la existencia de barreras mínimas, así como de la permisión o prohibición de cambiar de partido en medio de la legislatura (IIDH/CAPEL, 1998: s/n).

En relación a la disolución de los partidos políticos, además de la extinción por la violación de los principios establecidos o por autodisolución, por lo general las condiciones para que pueda persistir un partido político, se rigen por su participación electoral (así, un partido se extingue por no participar en más de dos elecciones, por ejemplo), por la adquisición de una diputación o incluso por un porcentaje mínimo a adquirir en las elecciones que, según el caso, puede ser más alto o más bajo, criterio combinado a veces con cierta cantidad de circunscripciones electorales (IIDH/CAPEL, 1998: s/n).

En la siguiente tabla se muestra el detalle de los requisitos cuantitativos para la conformación de partidos políticos en algunos países de la región. Como se puede observar, las exigencias en este ámbito son relativamente más altas en los ejemplos señalados, que los requisitos exigidos en nuestro país.

Tabla 1. Número de afiliados exigidos para la constitución de partidos políticos.

País	Número de afiliados necesarios para su conformación
Chile	En cada una de las regiones en las que el partido esté constituyéndose, el número mínimo de firmas debe ser equivalente al 0,25% de la cantidad de electores que sufragaron en la última elección de diputados, en cada una de las regiones. Dicha cantidad de firmas debe ser de al menos 500 electores. La cantidad requerida de firmas debe ser recolectada en ocho regiones o en un mínimo de tres geográficamente contiguas (Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos).
Argentina	Nivel municipal o provincial Constancia inicial de adherentes (1% del padrón de electores de la localidad) para obtener el reconocimiento provisorio, y el 4% del padrón de electores cuando acrediten la afiliación para su reconocimiento definitivo. (Ley de Partidos Políticos, artículo 12).
Bolivia	Registro de militantes correspondiente como mínimo al 1,5% del padrón electoral biométrico al momento de la solicitud de libros, que debe incluir al menos el 1% del padrón electoral biométrico departamental de cinco (5) o más departamentos del país (Ley de organizaciones políticas, artículo 13).
Costa Rica	Tres mil adhesiones de personas electoras inscritas en el Registro Civil a la fecha de constitución del partido, si se trata de partidos a nivel nacional. Para inscribir partidos de carácter provincial, el número de adhesiones será de mil y para los partidos cantonales, de quinientos (Código Electoral, artículo 60).
Ecuador	Registro de afiliados cuyo número no sea inferior al uno punto cinco por ciento de los inscritos en el último padrón electoral (Ley de Partidos Políticos, artículo 10).
Brasil	Solo se permite la inscripción del estatuto de partido político que tenga carácter nacional, considerando como tal aquel que acredite, en el plazo de dos años, el apoyo de electores no afiliados a partido político, correspondiente a por lo menos el 0,5% de los votos emitidos en las últimas elecciones generales para la Cámara de Diputados, excluidos los votos en blanco y nulos, distribuidos en un tercio o más de los estados, con un mínimo de 0,1% del electorado que votó en cada uno de ellos (Ley de Partidos Políticos, artículo 55).

Fuente: Elaboración propia, en base a leyes referidas.

IV. Barreras electorales

Varios elementos de los sistemas electorales pueden funcionar como barreras implícitas, como por ejemplo la magnitud del distrito y la fórmula de conversión de votos en escaños. Por lo expuesto, las barreras legales o explícitas deben ajustarse a cómo se interrelacionan los distintos elementos del sistema.

Una de las definiciones reconocidas de la barrera electoral es la de Dieter Nohlen, quien denomina dicho concepto como “barrera legal” y lo enmarca como uno de los cuatro elementos particulares de los sistemas electorales, junto con la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de candidatura, de votación y la conversión de votos en escaños (Nohlen, 2012: 15).

En consecuencia, los umbrales electorales pueden determinarse por vía constitucional y/o legal (umbrales formales), que identificaremos en el desarrollo de este acápite como barreras legales; o por otro lado umbrales que pueden determinarse como resultado de fórmulas del sistema electoral (umbrales efectivos o naturales), siendo, según indican varios autores, la magnitud del distrito -es decir, el número de escaños por circunscripción- la más importante.

De esta forma, dentro de los elementos que conforman el sistema electoral, “la circunscripción o distrito electoral, permite un primer fraccionamiento del cuerpo electoral, tradicionalmente en función del territorio; la configuración de las candidaturas, contempla el número y tipo de candidaturas por circunscripción, así como el número y tipo de voto otorgados a cada elector para la determinación de sus preferencias; la barrera electoral legal, es el porcentaje mínimo de sufragios que ha de obtener cada candidatura para que pueda aplicarse la fórmula electoral” (BCN, 2018).

Centrándonos en el análisis de las barreras electorales legales, como un primer aspecto a tener en consideración, es que estas solo se utilizan en los sistemas electorales proporcionales. Por la naturaleza de los sistemas mayoritarios, las minorías se ven excluidas del reparto de escaños (Oliver, 2017: 53).

De acuerdo a estudios consultados, con la instauración de una barrera electoral en determinados sistemas electorales, lo que se persigue es excluir del reparto de escaños a los partidos que no alcanzan el mínimo de votos fijado por el ordenamiento jurídico. Es decir, limitar el número de partidos con acceso al Parlamento, con el objeto de evitar su excesiva fragmentación (BCN, 2018).

Por ello, Álvarez y García (2001:197) establecen que “la barrera legal se introduce más bien para actuar como pieza-cierre del conjunto en el que se engloban las demás variables que configuran el sistema electoral y que, considerado en su totalidad, es el que en definitiva actúa como verdadera limitación”.

Revisada la experiencia extranjera, es importante destacar que la utilización de barreras electorales legales, se aplica para limitar el acceso a escaños de partidos políticos o listas de partidos, que obtengan un porcentaje de votación menor al umbral establecido. No se observa su utilización para limitar candidaturas individuales. Por otra parte, en los países en los que existen barreras legales, se encuentran muchas combinaciones entre los elementos del sistema electoral, no son uniformes y presentan diferencias con el sistema chileno, que se caracteriza, por ejemplo, por contar con listas abiertas y pactos de partidos en la conformación de sus listas (BCN, 2018).

En el caso de América Latina, se encuentran cinco países que utilizan algún tipo de barrera legal: Argentina, Perú, Colombia, Bolivia y México².

² Las barreras oscilan entre el 2 y 5% de la votación obtenida por listas de partidos, a nivel del distrito o a nivel nacional, dependiendo del país. En Europa Occidental, 10 países la aplican; en Europa Oriental (o del Este), 16; y en Asia, según la información recopilada, solamente 6 Estados. Por su parte, en África y Oceanía, únicamente 3 países emplean esta herramienta

En esta región, según se afirma en el documento de trabajo de PNUD-IDEA (2007), el uso de la barrera electoral explícita, es decir, el mínimo de votos que se necesita para entrar a jugar en la repartición de escaños (normalmente estableciendo un porcentaje de los votos válidos emitidos a nivel nacional o del distrito dependiendo del caso), no es muy utilizado debido, entre otras cosas, a que las barreras naturales o implícitas que ya se han enumerado, son suficientemente altas para establecer por ley otra barrera adicional (2007: 22).

Sin embargo, en cinco países de la región existe alguna barrera electoral explícita para la cámara baja, que trata de impedir la entrada de terceras fuerzas o fuerzas minoritarias a esta corporación pública. De ellos, cuatro países tienen un sistema bicameral y solamente uno, Perú, es unicameral (desde la reforma de 1995).

En el análisis global de los países presentados, se puede destacar que en su mayoría utilizan el método D'Hondt como divisor para el reparto de escaños.

En relación a la composición de las listas, en Argentina, México y Perú, el sistema corresponde a listas cerradas, es decir, los votantes solo pueden marcar su preferencia por el partido y deben acatar el orden preestablecido por las directivas de ese conglomerado.

En Colombia, en tanto, existe la opción de presentar listas abiertas o cerradas. Los partidos en cada circunscripción tienen dos opciones: por una parte, pueden postular una lista cerrada o, por otra, los movimientos tienen la posibilidad de presentarse a la elección con una lista abierta. Los votantes, en este caso, tienen, a su vez, dos alternativas: pueden marcar únicamente el logo del partido, sin manifestar su preferencia por ningún candidato en particular; o pueden, además, elegir a un miembro de la lista (Rodríguez, 2006).

Por otra parte, las barreras oscilan entre el 2 al 5%, calculándose el porcentaje a nivel de circunscripción en Argentina y Colombia; mientras que a nivel nacional en Perú, México, Bolivia; y para la elección del Senado, en el caso de Colombia.

Revisando en más en detalle cada uno de los países señalados, en Argentina el artículo 160 del Código Electoral, establece como requisito para la asignación de cargos, que las listas para la elección de los Diputados Nacionales, obtengan un mínimo del 3%. En consecuencia, no participarán en la asignación de cargos las listas que no logren este mínimo del padrón electoral del distrito (Artículo 160, Código Electoral).

Según señala PNUD-IDEA, en la legislación argentina "no se hace referencia a los votos válidamente emitidos como en el resto de los países, sino al padrón electoral de cada circunscripción, convirtiendo al umbral en algo más elevado de lo normal" (2007: 23). Al respecto, es importante tener en cuenta otro elemento, como es el voto obligatorio, lo que produce que la diferencia entre los inscritos y los que votan no sea tan grande.

electoral, 2 y 1, respectivamente. En total, 35 países diferentes a los latinoamericanos utilizan la barrera electoral. La altura porcentual de las barreras en estos países, oscila entre el 0,67%, aplicada en Holanda, hasta el 11%, existente en Suecia.

En el caso de Colombia, la Constitución Política, en su artículo 263, establece la utilización de cifra repartidora para la asignación de escaños, junto con la utilización de un umbral electoral para todas las elecciones de entidades colegiadas. La norma dispone que esta condición debe ser cumplida para ocupar cargos de las "corporaciones públicas", es decir, incluye en esta regla las candidaturas al Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales. Para el Senado, la cantidad de votos obtenida no puede ser inferior al 2% y, para el resto de las corporaciones, al 50% del cociente electoral.

La norma establece específicamente que:

“Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos, que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral, en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley” (Artículo 263, Constitución Política de Colombia).

En relación a la mitad del cociente electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, explica que dicho umbral se obtiene de la mitad del resultado de dividir el número de votos entre los escaños disponibles en un distrito dado. Es decir, primero se divide el total de votos válidos por el número de escaños a proveer (Cantidad de Ediles, o Concejales o Diputados que integran la respectiva corporación).

$$\text{Cociente Electoral} = \text{Votos válidos} / \text{Número de escaños a proveer.}$$

La barrera legal se obtiene de dividir por 2 el Cociente Electoral (lo que equivale a calcular el 50%).

$$\text{Barrera legal} = \text{cociente electoral} / 2.$$

Las listas de candidatos cuya votación no supere en votos la barrera, no son tenidas en cuenta para la asignación de escaños.

Por otra parte, Perú cuenta con la característica particular de ser el único país de los de América Latina, que entrega una doble opción a la barrera. Por un lado, entrega la posibilidad de pasar el 5% de los votos válidamente emitidos o de haber obtenido el 5% de los escaños a asignar, es decir, seis escaños, con la condición de que correspondan a más de una circunscripción. Los demás países establecen la barrera en relación a un porcentaje de votos.

Específicamente, la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26.859, en su artículo 20º, establece que “para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República, se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir, cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional”.

En el caso de México, existe un sistema mixto para la elección de la Cámara de Diputados. El artículo 52 de la Constitución Política establece que la Cámara estará integrada por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y

por 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, se constituyen cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. El artículo 54 de la Constitución Política, determina una barrera para la elección de estos 200 diputados, electos según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales. Las bases son las siguientes:

“Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

Según señala Andrade (2016), la votación que sirve de base para el cálculo de este porcentaje del 3%, es la emitida en todo el país para la elección de diputados plurinominales (2016: 160).

En México también se aplica una barrera del 2% para el Senado, exclusivamente en su segmento proporcional de circunscripción única nacional que escoge a 32 senadores (PNUD-IDEA: 28).

Finalmente, entre los países de América Latina se encuentra Bolivia, donde la Ley 26, del Régimen Electoral, establece para la elección de senadores y diputados distintos tipos de circunscripciones electorales, reservándose el uso de la barrera legal para las circunscripciones departamentales plurinominales de diputados (similar a lo que ocurre en México).

La Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa se compone en total de 130 miembros, de los que 53 corresponden a distritos plurinominales. En dichos casos, según determina el artículo 59 de la Ley del Régimen Electoral, se utiliza la barrera legal. “En cada departamento se asignarán escaños plurinominales, entre las organizaciones políticas que alcancen al menos el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos a nivel nacional, a través del sistema proporcional (...)”.

V. Disciplina partidaria o disciplina del voto

Dentro de estos elementos, cualquiera sea la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, la disciplina del voto se destaca como uno de los hechos relevantes, siendo definida como “la obligación que se atribuye al miembro de un grupo parlamentario para participar con su voto en el proceso de toma de decisiones parlamentarias, haciendo causa común con los demás miembros de su grupo” (BCN, 2015).

La disciplina en la votación no necesariamente es resultado de la presión o el castigo, distinguiéndose cuatro variedades de formas de votación, según se sigan o no los lineamientos del partido: a) la disciplina obligatoria (desde la central del partido), b) la disciplina espontánea (la cohesión), c) la disciplina racional, que es consecuencia del interés propio (el apoyo al gobierno que depende solo de su partido) y d) la disciplina por difusión o por el intercambio de información, que resulta de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados (Sartori, 2016: 223). Si bien estas son definiciones analíticas, en la mayoría de los parlamentos existen y se combinan los elementos de obligatoriedad, cohesión, interés propio y difusión.

De acuerdo a lo planteado por Sánchez y Aldeguer (2018: 86), el argumento que se esgrime es que la disciplina beneficia al sistema político, permitiendo obtener los votos necesarios para aprobar las iniciativas y, de esta manera, evitar el bloqueo institucional. Pero también puede ser perjudicial cuando se tiende a desplazar el interés de los electores en beneficio exclusivo de los partidos o cuando estos controlan la formación de mayorías y se oponen sistemáticamente a las propuestas del Ejecutivo.

En relación a la disciplina del voto, siempre se presentan excepciones, “pues al parlamentario le cabe la posibilidad de ignorar las directrices de su partido. Esto se reafirma al señalar que, aun aceptando la anulación de la independencia parlamentaria, cabe al menos recapacitar sobre la posibilidad de un resquicio de autonomía frente a la disciplina del voto: este es el voto de conciencia” (BCN, 2015).

Existen factores que condicionan la existencia o no de la disciplina del voto, como los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales. En el primer caso, se da más la existencia de parlamentarios independientes; en el segundo, el elector concede su voto a fuerzas políticas organizadas en partidos o coaliciones, lo que repercute en la cohesión de los grupos parlamentarios. Otro aspecto importante a considerar es el bipartidismo, que está estrechamente relacionado con la existencia de grupos parlamentarios sólidos, con fuerte disciplina de voto. Por otra parte, se señala el factor de la disciplina ideológica como otro elemento que incide en la disciplina y cohesión de los grupos.

A estos factores se suma que la disciplina de voto es uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario contemporáneo, siendo indispensable para el funcionamiento de los diversos mecanismos y, especialmente, para que el gobierno nombrado en base a una cierta mayoría, no se encuentre de golpe sin posibilidades de actuación. Por otra parte, Sartori (2016: 221) destaca que la disciplina dentro de los partidos también es un problema en los sistemas presidenciales, pero es de menor importancia que en los sistemas parlamentarios.

Sánchez y Aldeguer (2018: 86) realizan una reflexión desde distintas perspectivas, en las que un sistema parlamentario resulta más fácil disciplinar a un grupo parlamentario:

1. Las líneas sobre las que gira el diseño constitucional y el sistema electoral. Por ejemplo, se presupone que los sistemas parlamentarios favorecen la constitución de partidos más disciplinados que los presidenciales; o que las listas cerradas y bloqueadas hacen más dependientes a los diputados de sus partidos, ya que los electores no tienen capacidad para influir en la composición de las mismas y los representantes no tienen que ganarse el puesto ante ellos. Asimismo, los representantes elegidos a través de los sistemas proporcionales, son más propensos a reaccionar a las medidas disciplinarias, etcétera.
2. Los líderes de los partidos políticos controlan los mecanismos de nominación, así como los recursos para premiar o castigar a los diputados. Sin duda, ellos también contribuyen en los sistemas parlamentarios a mantener la disciplina partidista.
3. La constante rotación de los cargos, permite a los dirigentes de los partidos una mayor intervención en el proceso de selección de candidatos, desplazando así el poder e influencia de los votantes. Los líderes de los partidos políticos controlan los mecanismos de nominación, así como los recursos para premiar o castigar a los diputados. Sin duda, ellos también contribuyen en los sistemas parlamentarios a mantener la disciplina partidista.
4. Los dirigentes de los grupos, en amparo de las distintas normas, pueden controlar casi cualquier actividad de los diputados en la Cámara.
5. La propia coyuntura y la que integra los temas en la agenda política, pero son los portavoces de los grupos los que determinan las iniciativas que serán discutidas y votadas por los grupos parlamentarios en el Pleno y las comisiones.

En cuanto a la experiencia comparada, en los países con sistema parlamentario, sin existir necesariamente la “orden de partido”, existe otro tipo de mecanismos que ordenan las votaciones de sus parlamentarios. En los países anglosajones, especialmente en los británicos, la disciplina de voto se debe principalmente a la institución de los *Whips*, a través de la que se confía en los miembros más influyentes de un partido, para crear el consenso sobre los asuntos más importantes. Asimismo, se encuentran ejemplos concretos de dejar en libertad de acción a los parlamentarios, en materias que no comprometen en nada lo esencial de la actividad gubernamental y que solo afectan a la conciencia del diputado (BCN, 2014).

Otros ejemplos, como el español, determinan que los estatutos de los partidos deben prever procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos.

En el caso de España, el ejemplo del Estatuto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) establece, en este sentido, que todos los miembros del grupo parlamentario están sujetos a la unidad de actuación y disciplina de voto (art. 78 Estatuto³) y que, solo en determinados casos, el Pleno del grupo, una vez oídas las razones expuestas por los diputados, podrá acordar la libertad de voto por razones de conciencia (art. 33 Reglamento Interno del Grupo Parlamentario⁴), si bien esta posibilidad se encuentra muy restringida.

Además, según precisan Sánchez y Aldeguer (2018), el Reglamento no hace más que reiterar el mandato estatutario para obligar a sus miembros a asumir los acuerdos adoptados por el grupo (art. 17). En el Reglamento, en tanto, se hace referencia al deber de defender los principios y las líneas básicas del programa electoral. Aunque, pese a estos dictados, la disciplina del voto no es una obligación, sino una opción que toman los diputados para no ser sancionados y mantener su escaño en la cámara. Por eso, en la mayoría de los casos, su voto coincide con lo decidido en el Pleno del grupo. Los citados autores entregan como ejemplo, el episodio de indisciplina protagonizado por 15 diputados del Grupo Parlamentario, al negarse de abstenerse en la segunda votación de la sesión de investidura como Presidente de Mariano Rajoy. La consecuencia de dicha decisión fue una multa de 600€ a todos aquellos que decidieron ignorar la orden del partido de prescindir de sufragar; pero, además, algunos fueron relevados de sus cargos en el partido y en el Parlamento. Esto implica que los grupos parlamentarios españoles cuenten con un alto grado de disciplina, la que solo se rompe en contadas ocasiones, dada la implicancia que tiene para los diputados que deciden no acatarla, como se ha podido observar (Sánchez y Aldeguer, 2018: 94).

Por su parte, en América Latina, con regímenes presidenciales, se encuentran distintas opciones relacionadas con la orden de partido. Así, en Colombia, a través de una Ley de Bancadas (artículo 5), se establece como una excepción que las bancadas dejen en libertad a sus miembros, para votar de acuerdo con su criterio individual, cuando se trata de asuntos de conciencia.

“*Decisiones.* Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada.

³ Estatuto PSOE. Disponible en: <http://www.psoe.es/media-content/2015/04/Estatutos-Federales-38-Congreso-Federal-PSOE.pdf> (enero, 2023).

⁴ Reglamento Grupo Parlamentario Socialista. Disponible en: <https://static.ecestaticos.com/file/388/b94/1c8/388b941c88be79180e9e741d64a9fa1d.pdf> (enero, 2023).

La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única. Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional⁵.

En el caso de Brasil, el artículo 17 de la Constitución Federal establece sobre disciplina y fidelidad partidaria, que las bancadas deben subordinar su acción a los principios y directrices del partido, dejando la posibilidad de establecer medidas disciplinarias y sanciones en los estatutos.

VI. Transfuguismo político

Beatriz Tomás Mallén (citada en Soto Parera, s/f: 2) define al transfuguismo político como “aquella situación que puede aplicarse a todo parlamentario que, voluntariamente, no ocupa la ubicación que le corresponde desde una perspectiva político-electoral. Esto comprende a los parlamentarios que desde el inicio de su mandato deciden no incorporarse con el resto de electos procedentes de la misma candidatura al grupo parlamentario que les corresponde; como a aquellos que durante la legislatura abandonan su grupo parlamentario y se incorporan a otro (pudiendo ser estos, en uno y otro caso, tanto un grupo de denominación específica como el Grupo Mixto). Tales actuaciones se corresponden con dos tipos de transfuguismo: el transfuguismo inicial y el transfuguismo sobrevenido, o por cambio de grupo”.

Por su parte, Mack y López (2005: 7) distinguen situaciones que permiten diferenciar tres tipos de transfuguismo: a) individual: un diputado electo por un partido se declara independiente o se une a la bancada de otro partido; b) colectivo: cuando un grupo de diputados de un partido que ha participado en una coalición, se separa del bloque parlamentario original para conformar un bloque legislativo diferente; y c) colectivo partidista: ocurre cuando un grupo de diputados de un partido específico, decide retirarse del partido que lo postuló y se declara independiente como bloque, se une a otro partido o bancada, o decide formar una bancada distinta. En este último caso, pueden sumarse otro u otros bloques partidistas que provienen de un partido distinto, para conformar un solo bloque.

Los cambios descritos tienen implicaciones políticas, básicamente el cambio de la correlación de fuerzas dentro del Congreso. Todos los estudios coinciden en los prejuicios que tal fenómeno comporta en la vida política, siendo el más importante el hecho de que el transfuguismo “falsea la representación política”, esto es, que constituye una especie de estafa política al ciudadano, que ve modificada la expresión de su voluntad. Por otra parte, supone el debilitamiento del sistema de partidos, puesto que la correlación de fuerzas resultantes de las elecciones, sufre modificaciones que afectan a los demás elementos del sistema y posibilita la generalización de la corrupción, favoreciendo a su vez el proceso de debilitamiento de la elite política ante la ciudadanía” (Soto Parera, s/f: 4).

En el centro de la discusión se encuentra el tema de la titularidad de los escaños. Para algunos juristas, la titularidad de un cargo público representativo, constituye una habilitación normativa para la expresión de la representación conferida por los electores, con lo que los representantes no son los dueños de esa representatividad, sino más bien un instrumento al servicio de su realización. En virtud de ello, la pretensión de asegurar al máximo la fidelidad partidaria, sería una exigencia consustancial al sistema

⁵ Mediante [Sentencia C-859 de 2006](#).

representativo democrático. Quienes se oponen al transfuguismo aducen que este comportamiento ocasiona una modificación en la legitimidad otorgada por los electores. Esta es la postura tomada por el Tribunal Supremo de Brasil, como veremos más adelante (Soto Parera, s/f: 3).

En sentido contrario, otra interpretación jurídica ha estimado que, una vez electo, un individuo es dueño de su escaño y, por consiguiente, puede marcharse libremente a otro partido diferente del que lo presentó a las elecciones, sin que ello signifique un falseamiento del proceso de expresión real de la voluntad popular. Tal es la interpretación del Tribunal Constitucional de España, que provee cobertura jurídica al transfuguismo, por lo que este comportamiento aparece como jurídicamente inatacable, aunque comporte una connotación moral negativa (Soto Parera, s/f: 4).

En el caso de Brasil, la Ley 9.096, de 19 de septiembre de 1995, de Partidos Políticos, dispone sobre los partidos políticos un capítulo sobre Fidelidad y Disciplina Partidaria. El capítulo regula los artículos 17 §1° de la Constitución Federal, que establece:

“Se garantiza autonomía a partidos políticos para definir su estructura interna y organización, y al adoptar el criterio para elegir su afiliación al régimen electoral, sin requerir vínculo entre candidatos en las esferas nacional, estatal, distrital o municipal. Los partidos deben establecer reglas para la disciplina y lealtad del partido”.

Por otra parte, la Ley de Partidos Políticos regula el artículo 14, § 3, inciso V, de la Constitución Federal, que en relación de los derechos políticos, dispone como condición de elegibilidad estar afiliado a un partido político.

Específicamente, en relación a las disposiciones constitucionales, la Ley de Partidos Políticos establece en su capítulo V, sobre Fidelidad y Disciplina Partidaria, que ningún miembro puede sufrir acción disciplinaria o sanción por conducta no tipificada en el estatuto del partido político (Artículo 23§ 1°).

Asimismo, se dispone que el estatuto del partido podrá establecer, además de las medidas disciplinarias básicas de carácter partidista, reglas sobre sanciones, incluyendo la remoción temporal de los cargos, la suspensión del derecho de voto en las reuniones internas o la pérdida de todas las prerrogativas, cargos y funciones ejercidas, en razón de la representación y proporción partidista, en la respectiva Cámara Legislativa, al parlamentario que se oponga, por actitud o voto, a los lineamientos legítimamente establecidos por los Órganos de Partido (Artículo 25).

Finalmente, el parlamentario que deja el partido por cuyo partido fue elegido, pierde automáticamente su función o cargo en la respectiva Cámara Legislativa, por razón de la proporción partidista (Artículo 26).

En el caso de España, como se ha mencionado, no existen sanciones a nivel legal para este tipo de conductas, aunque al ser un fenómeno recurrente, con fecha 7 de julio de 1998, fue suscrito el “Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales”, más conocido como Pacto Antitransfuguismo. Posteriormente, el año 2000, se suscribió la Renovación del Acuerdo, constituyendo la I Adenda al Pacto Antitransfuguismo, mientras el 2006 se añadió la II Adenda al texto del Pacto.

La última modificación data del 11 de noviembre de 2020, cuando se suscribió una III Adenda al Pacto Antitransfuguismo, denominada “Pacto por la Estabilidad Institucional y lucha contra el transfuguismo político”⁶, a la que adhirió la mayor parte de las formaciones políticas con representación parlamentaria⁷. A través del último acuerdo, se amplía la aplicación del Código al ámbito estatal y autonómico, comprometiéndose a “continuar combatiendo el transfuguismo en todas las esferas institucionales, ya que es una forma de corrupción y una práctica antidemocrática, que altera las mayorías expresadas por la ciudadanía en las urnas”⁸.

Para lo anterior, se compromete una serie de acciones, como la reactivación del funcionamiento de la Comisión de Seguimiento del Pacto Antitransfuguismo, la definición de lo que se entiende por tráfuga y el compromiso a adoptar las urgentes modificaciones de adecuación de las leyes reguladoras, los reglamentos de las cámaras del Congreso de los Diputados, el Senado y las Cámaras autonómicas, así como el impulso a la extensión del Pacto a nivel autonómico.

Referencias

Alvarez C., Enrique y García C., Susana. (2001)

La Barrera Electoral. Revista de Derecho Político, núm. 52, 2001, págs. 177-20. Disponible en: [La Barrera Electoral \(uned.es\)](http://www.uned.es) (enero, 2023).

Andrade S., Eduardo (2016)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tercera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México. Oxford University Press, México. Disponible en: <http://bcn.cl/3bm1n> (enero, 2023).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

(2014) Transfuguismo Político. Derecho Comparado. Christine Weidenslaufer

(2015) Disciplina del voto en los grupos parlamentarios. Antecedentes y experiencia extranjera.

Gabriela Dazarola L.

(2018) Uso de la Barrera Electoral Legal. Experiencia Extranjera, Asesoría Técnica Parlamentaria.

Gabriela Dazarola L.

Figueroa, Pamela y Jordán, Tomás (2020)

Cambio al régimen político en Chile: El desafío de la redistribución del poder. Política / Revista de Ciencia Política Vol. 58, N° 2, 2020 / pp. 11-33 ISSN 0716-1077. Disponible en: <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/64148> (enero, 2023).

Gajardo L., P. (2019).

⁶ Pacto por la Estabilidad Institucional. Disponible en: <http://bcn.cl/3bmnt> (enero, 2023).

⁷ PSOE Partido Popular, Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Catalunya, PNV, Partido BNG, Aragón, Unión del Pueblo Navarro, Podemos, Ciudadanos, PSC, Partido Foro Regionalista Asturias, Cantabria, Galicia en Común, Catalunya en Comú y Agrupación Socialista de la Gomera.

⁸ Disponible en: https://mpt.gob.es/en/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo.html.

Sistemas de Partidos en América Latina: Tipologías, Criterios y Elementos de Análisis. *Política. Revista De Ciencia Política*, 39, pp. 41–71. Recuperado a partir de <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/55189> (enero, 2023).

IDEA (1998)

Tratado de Derecho Electoral Comparado. Los Partidos Políticos. Condiciones de Inscripción. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf> (enero, 2023).

IDEA (2007)

Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf> (enero, 2023).

Lánzaró, Jorge (2012)

Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.

Mack, Luis Fernando y López A., Mario.

FLACSO, Cuadernos de información política No. 1 El transfuguismo Parlamentario. Área de estudios sociopolíticos. Disponible en: <http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/44636.pdf> (enero, 2023).

Martínez H., Aldo (2018)

La institucionalización del sistema de partidos en América Latina: Revisión conceptual y metodológica *Revista de El Colegio de San Luis • Nueva época • año VIII, número 15 • enero a abril de 2018 •* Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v8n15/1665-899X-rcsl-8-15-205.pdf> (enero, 2023).

Nohlen, Dieter. (2012).

Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación. Quito: Instituto de la Democracia de Ecuador.

Soto Parera, Flor. (s/f)

“El Transfuguismo Político en el Derecho Comparado”. *Estudios de Derecho Comparado. Cámara Nacional Electoral.* Disponible en: https://www.academia.edu/31942449/El_Transfuguismo_Pol%C3%ADtico_en_el_Derecho_Compara (enero, 2023).

Oliver A, Joan (2017)

Las Barreras Electorales. Gobernabilidad versus representatividad. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Sánchez M., Gema y Aldeguer C., Bernabé (2018)

Un estudio de la disciplina partidista de los diputados españoles en el Congreso. Rev. cienc. Polít. (Santiago) vol. 38 no.1 Santiago abr. 2018. Disponible en:

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2018000100083 (enero, 2023).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)