



EL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

REPRESENTATIVIDAD, DISTRITOS ELECTORALES Y FÓRMULA ELECTORAL

EL SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

REPRESENTATIVIDAD, DISTRITOS ELECTORALES Y FÓRMULA ELECTORAL

© Phillip Chicola, *El sistema electoral guatemalteco*, primera edición 2019

© Fundación Libertad y Desarrollo, primera edición 2019



Dionisio Gutiérrez

Presidente

Paul Boteo

Director Ejecutivo

Phillip Chicola

Director del Área Política

Luis Miguel Reyes

Director del Área Social

Jesús María Alvarado

Director del Área Institucional

Edgar Ortiz

Director del Área Jurídica

Laysa Palomo

Directora de Comunicaciones

Alejandra Martínez

Directora de Estudios Latinoamericanos

Sitio web: www.fundacionlibertad.com

Correo electrónico: contacto@fundacionlibertad.com

Diseño

Gabriela Palomo

Edición y Diagramación

Alejandra Martínez

ISBN: 978-9929-8189-0-3

ÍNDICE

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Marco teórico	11
3. Marco legal y sistema electoral	21
4. El Sistema Electoral y las Elecciones 2015	29
5. Forma de candidaturas y métodos de votación	41
6. Fórmula de conversión de votos en escaños	47
7. La Reforma a la Ley Electoral y el rediseño del sistema	55
8. Conclusiones	57
9. Recomendaciones	59
Bibliografía	61

PRESENTACIÓN

Fundación Libertad y Desarrollo está comprometida en generar ideas, promover el diálogo y proponer soluciones para Guatemala y la región centroamericana con los valores de la libertad, la democracia republicana y el Estado de Derecho.

Esta investigación sobre el sistema electoral guatemalteco tiene como objeto informar y motivar al ciudadano para que asuma la responsabilidad de su democracia con civismo y conocimiento; y pone a su disposición de forma clara y concisa, los principales aspectos de nuestro sistema electoral y las opciones que tenemos para mejorarlo y para fortalecer las instituciones de nuestra democracia.

Todos sabemos que somos una nación con graves problemas, peligrosas amenazas y grandes desafíos. Es responsabilidad de quienes podemos y debemos –las élites– dar nuestro máximo esfuerzo para aliviar las tensiones y encontrar las oportunidades y los caminos para sacar adelante a nuestro país.

Fundación Libertad y Desarrollo pone a disposición del público esta primera investigación, a la cual seguirán otras, con temas diversos, nacionales y regionales; elaborados por profesionales de distintas ramas académicas.

Nuestra intención y nuestro deseo es informar al ciudadano para que enfrente mejor preparado el desafío que es la democracia; y contribuir a la formación de investigadores, periodistas, docentes, líderes políticos, empresarios y sociedad civil, quienes son, al final, las élites de las que Guatemala tanto espera y necesita.

Dionisio Gutiérrez

Presidente de Fundación Libertad y Desarrollo

Guatemala, marzo de 2019

1. INTRODUCCIÓN

La coyuntura política suscitada durante 2015 representó un verdadero desafío para la democracia guatemalteca. Los acontecimientos ocurridos en abril del mismo año fueron el inicio de un profundo proceso de reformas que en gran medida pretendieron modificar la forma de operar del sistema político. No obstante, uno de los mayores desafíos del sistema durante el 2015, fue mantener la institucionalidad y llevar a cabo, de manera pacífica y transparente, el proceso electoral que se avecinaba para el mandato 2016-2020.

Fueron diversas las posturas que se presentaron al respecto, pues históricamente el sistema electoral guatemalteco ha demostrado poseer muchas falencias, las mismas que en un posterior proceso de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se han pretendido enmendar. Modificaciones al régimen de financiamiento de partidos, la introducción de un nuevo sistema de distribución de pauta publicitaria para las agrupaciones políticas, además de un nuevo modelo para conformar el Congreso de la República fueron algunos de los cambios introducidos en la reforma del 2016.

El camino por recorrer aún es largo, pero el debate persiste. Es por ello que, en la intención de atender el análisis del proceso electoral 2015, con todo y sus irregularidades, se presenta en este trabajo investigativo una evaluación profunda del sistema electoral y se plantean propuestas que contribuyan al mejoramiento del mismo. En este sentido, es de suma importancia destacar elementos característicos del modelo actual, comparándolos con las experiencias y modelos de otros Estados.

Asimismo, el presente trabajo de investigación pretende contrastar el funcionamiento del sistema electoral previo a la reforma del 2016, con algunas expectativas sobre lo que podría ocurrir a partir de las modificaciones legislativas. En concreto, se pretende identificar las dinámicas sistémicas que influyen en el proceso de elección de las autoridades al Organismo Ejecutivo, al Congreso de la República y al poder local.

A continuación se presentarán una serie de teorías que amplían el estudio de los sistemas de representación en las democracias modernas, con el objetivo de ilustrar de mejor manera las formas y métodos que se aplican en Guatemala. Igualmente, se utilizan los resultados electorales de 2015 para identificar los efectos que tiene el diseño del sistema electoral sobre el desempeño y comportamiento de las organizaciones partidistas.

El presente estudio de investigación aspira también a presentar una serie de aplicaciones teóricas en cuanto al estudio del sistema político guatemalteco en las vísperas de una nueva elección, con el fin de generar mayor entendimiento sobre el funcionamiento del andamiaje electoral.

Todo lo anterior busca promover un objetivo ulterior: un mayor debate de ideas que, en última instancia, se conviertan en propuestas sostenibles de reforma en el largo plazo.

2. MARCO TEÓRICO – ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales son el conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños, a manera de lograr una mejor representación y una mayor “representatividad” del elegido en relación al elector (Nohlen: 1998: p. 21). Estos métodos son estructuras compuestas por una gran cantidad de elementos y variables que se pueden combinar de casi cualquier modo. Es por ello que el análisis de los sistemas electorales debe iniciar por un estudio de las diferentes variables que lo conforman. Entre ellos se incluye: los principios de representación, las circunscripciones electorales, las candidaturas, las barreras legales o umbrales y las fórmulas de conversión de votos en escaños. La combinación de estas variables es lo que compone un sistema electoral, y la interrelación entre dichos elementos genera efectos particulares.

2.1. Principios de representación

De acuerdo con los principales teóricos en la materia, como Dieter Nohlen y Giovanni Sartori, los sistemas electorales se clasifican de acuerdo a los principios de representación, los cuales configuran las características del sistema electoral. El principio de representación que rige el carácter de un sistema electoral se determina por la fórmula utilizada para convertir votos en escaños, y estos se dividen en dos grupos:

El *principio de representación por mayoría*, el cual consiste en que el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de votos dentro de una determinada circunscripción

electoral. Mientras que el principio de *representación proporcional* se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre partidos, “los sistemas de representación proporcional procuran transformar proporcionalmente los votos en escaños” (Sartori, 1996: p. 20). En este sentido, Dieter Nohlen (1998, p. 67) argumenta que la representación mayoritaria y la proporcional son dos principios opuestos, ya que ambos están pensados para alcanzar determinados objetivos y se sitúan en los extremos opuestos. Los sistemas que utilizan el principio de representación mayoritaria buscan alcanzar la funcionalidad del sistema político, mientras que los sistemas proporcionales buscan generar un modelo en que los diferentes grupos sociales se encuentren representados dentro de un Congreso o en Concejos Municipales.

Aplicado a la elección legislativa, el objetivo de los sistemas mayoritarios es promover la creación de una mayoría parlamentaria de un partido o coalición electoral. Por ello, en tales arreglos institucionales se puede dar el caso de que un partido que no obtenga una mayoría absoluta de votos pero que sí obtenga una mayoría parlamentaria. Por esta razón se dice que, en este tipo de sistemas, el objetivo es producir gobiernos, mientras que el interés detrás del principio de representación proporcional es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y políticas existentes dentro de la sociedad.

El sistema electoral guatemalteco da un ejemplo ilustrativo de la representación proporcional, particularmente en la designación del Poder Legislativo, pues el modelo utilizado para asignar los escaños termina por favorecer a diversas agrupaciones sin ser exclusivo. Busca en última instancia brindar espacios a distintos representantes de los sectores del país, motivando de esta forma el multipartidismo y limitando las posibilidades de que aparezcan mayorías parlamentarias que logren dominar por sí solas la agenda legislativa.

2.2. Circunscripciones electorales

Los principios de representación tienen sus correspondientes tipos de circunscripciones electorales. En un sistema de representación mayoritaria, se elige únicamente a un candidato

por circunscripción, a lo que se le denomina distrito uninominal. Mientras que en los sistemas con principios de representación proporcional, se elige a más de un funcionario por circunscripción o distrito, denominándose a estos los distritos plurinominales. En el caso de los sistemas plurinominales, entre más pequeña sea la cantidad de diputados electos por circunscripción, menor es el efecto proporcional, ya que los pocos cargos disputados se dividirán entre los partidos que obtengan las mayorías. Esto lleva a una disminución en las posibilidades electorales de los partidos pequeños y concentra los votos en los partidos más fuertes e institucionalizados. Inversamente, al incrementar el tamaño de las circunscripciones, se refuerza el efecto proporcional de un sistema y se favorece a los partidos pequeños (Nohlen: 1998, p. 82).

Es por ello que las circunscripciones con pocos diputados impiden la atomización de los partidos y se favorece la formación de mayorías parlamentarias. Lo contrario sucede con las circunscripciones más grandes que favorecen la atomización partidaria, ya que al favorecer a los partidos pequeños, es más difícil generar mayorías parlamentarias. Sin embargo, en el caso de que un país utilice circunscripciones de distintos tamaños, el efecto es mixto ya que los distritos pequeños ejercen una tendencia hacia la concentración de fuerzas en mayorías políticas, mientras las circunscripciones grandes evitan el efecto concentrador de partidos, dándole oportunidad a los grupos pequeños.

2.3. Candidaturas

En este ámbito, la distinción básica es entre la candidatura unipersonal y la lista. En el caso de distritos uninominales y con principios mayoritarios, la candidatura siempre será unipersonal. Mientras que en el caso de distritos plurinominales, la candidatura será en forma de lista. Si bien este último sistema tiene diferentes variaciones, la tendencia general es que en el sistema de listas el votante tiene menor influencia sobre el candidato. En el caso de las listas cerradas, en las que solo se permite el voto en bloque por un partido, los diputados son más dependientes de sus partidos y no de sus electores. Esto hace vulnerables las candidaturas, pues las mismas dependen enteramente de la forma en que se selecciona a los

candidatos a lo interno de las agrupaciones políticas. Es decir, detrás de un listado cerrado también existe una intervención directa de los líderes de un partido para asignar las casillas en el listado.

Específicamente, en el caso de Guatemala, dada la escasa democracia interna de los partidos políticos (Novales: 2014), y la distorsión en el modelo de organización territorial de las agrupaciones políticas, que favorecen un sistema “tipo franquicia” (Lemus, Brolo y Blas: 2013), el sistema de listados cerrados genera dos tipos de incentivo: por un lado, que un pequeño grupo de activistas a nivel local (municipal o departamental) ejerzan un control absoluto en el proceso de postulación y elaboración de los listados de candidatos para corporaciones municipales y diputaciones distritales; y por otro lado, que en aquellos distritos en los que no existe organización legal de las agrupaciones políticas, el Comité Ejecutivo Nacional ejerza el control efectivo en la elaboración del listado de candidatos.

Los sistemas de listas cerradas también propician que los partidos busquen incorporar a los caciques locales para mejorar su caudal electoral en los diferentes distritos, al tiempo que favorece la práctica de la “venta de casillas”, según la cual una primera o segunda casilla en un listado electoral resulta un activo atractivo, que los partidos buscan capitalizar.

Asimismo, el sistema favorece un modelo en el cual los ciudadanos carecen de las herramientas para premiar o castigar a los candidatos de manera individual: es decir, quien ostenta el poder sobre el candidato es el mismo partido, pues de la dirigencia de este depende la posición que el candidato ocupa en el listado electoral. “[...] la práctica demuestra que el proceso para ser electo candidato(a) a un cargo partidario o de elección popular viene a ser un trámite poco o nada institucionalizado y los mecanismos que establece la ley se convierten en requisitos meramente formales” (Núñez *et al*, 2007: p. 88). Si bien existen diversidad de factores que determinan la postulación de una persona para una candidatura, como la experiencia, el liderazgo político, la representación de diversos grupos sociales, el género o la etnia, en el caso guatemalteco aparecen otras condicionantes en la designación que favorecen las candidaturas de líderes locales, o incluso personas que han realizado

aportes significativos en financiamiento a la agrupación para obtener un lugar privilegiado en el listado. “Nada es tan importante como ‘tener contactos’, y específicamente, recursos económicos. Todo lo anterior evidentemente no tiene relación con procesos institucionalizados de selección de candidatos.”(Núñez et al, 2007: p.88).

Por otro lado, se encuentra el sistema de listados abiertos, en los cuales el elector puede formar su propia lista de entre varios candidatos de diferentes partidos. Dicho sistema fomenta un mayor apego entre el candidato y su electorado. Sin embargo, en sociedades políticas tendentes al personalismo, este modelo tiende a debilitar la institucionalidad partidaria en el mediano plazo. Finalmente, encontramos el sistema de listados semi-abiertos, listados cerrados pero desbloqueados, en los cuales el elector puede escoger entre los candidatos presentados por un solo partido, situación que le da al candidato el respaldo del partido y el respaldo del elector, haciéndolo menos dependiente de su partido (Nohlen: 1998, p. 83).

2.4. Umbrales y barreras legales

El umbral o barrera legal es el concepto que se utiliza cuando la participación de los partidos en la asignación de escaños depende de que estos obtengan un porcentaje mínimo de votos. Las barreras buscan establecer mínimos de desempeño electoral para la existencia legal de partidos; asimismo, el cumplimiento de los mismos permite la obtención de financiamiento público. Las barreras legales tienden a acelerar el proceso de concentración en grandes partidos, ya que reducen las oportunidades de representación de los partidos pequeños y hacen más difícil el surgimiento de nuevos. Es por ello que los efectos de las mismas no solo limitan la atomización del sistema de partidos, sino que además provocan que el comportamiento del elector cambie, ya que buscará favorecer a los partidos más grandes.

Todo esto, tiende a generar sistemas con menor número de partidos, pero con niveles relativamente mayores de institucionalización, dado que se fomenta la construcción de agrupaciones políticas más organizadas.

No obstante, es preciso reconocer que el nivel de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala es bastante bajo; los mismos tienden a extinguirse, lo cual provoca una constante aparición de nuevas fuerzas políticas.

“Los partidos políticos en Guatemala se encuentran en un proceso de desarrollo institucional aun muy incipiente. Éstos en su mayoría, no son instituciones fuertes, permanentes en el tiempo y en el espacio, democráticas y estables.” (Núñez *et al.*: 2007, p. 23).

2.5. Fórmulas de conversión de votos en escaños

Después de las circunscripciones, la conversión de votos en escaños es el segundo mecanismo más importante en la configuración del resultado electoral. Entre ellas se distingue la fórmula de mayoría y de proporción como principios de decisión. En el caso de las fórmulas de mayoría, la mayoría absoluta (50% + 1) tiende a fomentar la consolidación del sistema de partidos, ya que los grupos con menores posibilidades no optarán por participar en estas elecciones. Lo contrario ocurre con la mayoría simple, ya que todos los partidos pueden optar por fomentar la atomización y ganar con porcentajes muy bajos de votos obtenidos.

En cambio, entre las fórmulas de tipo proporcional existe una gran gama de variantes. Entre estos, el método más conocido es el D'Hondt, el cual tiende a que los partidos mayoritarios obtengan un escaño más a costa de un partido menor. Generalmente serán los segundos partidos los que resulten más beneficiados por la repartición de escaños. Otra variante es la de cocientes, en la que se determina una cantidad mínima de votos para obtener escaños, y los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos. En este sistema, las fórmulas que favorecen la determinación de cocientes más altos tienden a alentar la concentración de los partidos, mientras que las fórmulas que favorecen la determinación de cocientes más bajos alientan la atomización partidista (Duverger y Sartori: 1998, p. 14-15)

2.6. Evaluación política de los sistemas electorales

La aplicación del principio de representación mayoritaria implica que solo cuentan los votos obtenidos por el ganador, ya que los votos emitidos a favor de los derrotados prácticamente no cuentan. En términos políticos, la fórmula mayoritaria puede provocar que en aquellas circunscripciones donde hay un partido absolutamente dominante, la oposición ya no encuentra sentido en participar, lo que puede generar mayores niveles de abstencionismo. La fórmula mayoritaria tiene la ventaja de colocar al votante ante la disyuntiva de tomar una decisión clara, y evidenciar la relación entre el voto y el resultado electoral.

En el caso de los sistemas de carácter proporcional, este produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos. Los partidos derrotados aún obtienen escaños, lo que significa que los votos son iguales en cuanto a contribuir con el resultado. Es mucho mayor el sector del electorado que ve su participación en la elección coronada con el éxito, pues su voto se traduce en obtener escaños. Además, el resultado final puede depender de un sólo voto, por lo que los partidos luchan por cada voto. Sin embargo, la fórmula proporcional requiere determinar procedimientos para calcular el cociente electoral, los cuales son técnicas complicadas que hacen difícil que el votante comprenda lo que pasa con su voto. Además, mientras que la fórmula mayoritaria solo tiene dos subtipos (absoluta o simple), la proporcional tiene diversas técnicas para alcanzar un grado de mayor o menor proporcionalidad.

En la comparación entre ambas fórmulas de representación se identifica a la fórmula mayoritaria con la elección de personas en distritos uninominales, y la fórmula proporcional con el sistema de listas y distritos plurinominales. Otra diferencia es la variación de la importancia y el papel del partido y del candidato de acuerdo con ambas fórmulas. La fórmula mayoritaria implica una relación más estrecha entre el diputado y electores, y brinda mayor independencia al candidato frente a su partido; mientras que en el sistema proporcional, el diputado depende más del partido. Asimismo, estos sistemas tienen efectos políticos locales. Bajo la fórmula mayoritaria,

la selección del candidato estaría a cargo de la organización partidaria local, ya que el incentivo es elegir al candidato con mayor popularidad en dicha localidad. En cambio, en los sistemas proporcionales, la lista del partido tiende a ser creada por el organismo nacional de los partidos ya que la conformación de las listas responde más a los intereses del partido que del distrito.

En cuanto a sus efectos, la representación por mayoría busca constituir mayorías parlamentarias de un partido, mientras que la representación proporcional busca reflejar las fuerzas sociales en el Parlamento. Asimismo, los sistemas mayoritarios tienden a mostrar desproporcionalidades entre los votos y los escaños obtenidos. En el caso de distritos con un principio de mayoría simple, un 35% de los votos se puede convertir en una mayoría absoluta de escaños, mientras que un 15-20% de los votos puede significar que un partido conquiste pocos o ningún escaño. En cambio, los sistemas proporcionales permiten que un partido pequeño logre representación con un 3%, mientras que un partido grande queda por debajo de la mayoría absoluta, aunque le falte muy poco para tener una mayoría absoluta de votos.

En esta línea, Nohlen y Sartori han identificado una serie de ventajas del sistema de representación por mayoría. Entre ellas se puede mencionar que este impide la atomización partidista, ya que los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de ganar escaños, lo cual concentra a las fuerzas políticas apuntando hacia la conformación de sistema bipartidista, tal y como ocurre en las elecciones a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, o a la Asamblea Legislativas en Honduras. Asimismo, fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas. También promueve la moderación política, pues los partidos luchan por el electorado centrista. Esto último hace posible la relativa alternabilidad, ya que un cambio pequeño en la relación de votos puede modificar la relación de escaños parlamentarios. Finalmente, permite al elector decidir directamente sobre el representante a quien entregará su voto.

En cambio, se dice que el sistema proporcional facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, lo que impide la constitución de mayorías parlamentarias que no correspondan a una mayoría real del electorado. Esto también promueve la negociación y el compromiso político entre fuerzas sociales y grupos étnicos. Además, impide los cambios políticos extremos, a menos que se produzcan modificaciones considerables en las actitudes del electorado. Pero también este sistema refleja con mayor exactitud el cambio social y las nuevas tendencias políticas, al facilitar su representación.

Dejando de lado las posturas anteriores, una perspectiva puramente democrática permite dilucidar que el enfoque del funcionalismo y de la eficiencia prefiere los sistemas de tipo mayoritario, mientras que el enfoque de la democracia participativa favorece los sistemas de proporcionalidad. Asimismo, desde un enfoque de intereses partidarios, las agrupaciones con menor institucionalidad o con poco apoyo no favorecen el sistema mayoritario, pues en este quedarían eliminadas o carecerían de importancia. Mientras que los partidos más grandes o con mayores niveles de institucionalización, favorecen los sistemas mayoritarios.

3. MARCO LEGAL Y SISTEMA ELECTORAL

El diseño del sistema electoral guatemalteco es producto del proceso de la transición a la democracia iniciado desde 1982.¹ Con la promulgación de la Constitución de 1985 y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se estableció el diseño del sistema que habría de permitir a los ciudadanos elegir a sus autoridades. Tomando como base el carácter republicano del sistema político, en el que se establece la división de poderes, aunado con el deseo de fomentar la descentralización, los constituyentes establecieron un sistema que reflejara los nuevos rumbos de la política nacional. Es por ello, que la elección para la presidencia, el órgano legislativo y alcaldes y corporaciones municipales presentan arreglos sistémicos variados.

El marco normativo que configura el diseño del sistema electoral guatemalteco está definido tanto en la Constitución Política de la República, como en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

En primer lugar, la elección del primer mandatario y jefe del poder ejecutivo responde al principio de elección por mayoría.

1 Diversos autores, entre los cuales se puede enumerar a Rachel McLeary, Susanne Jones, o Héctor Alejandro Gramajo, coinciden que el transición hacia la democracia tiene su origen en el Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982. En el proyecto original de los jóvenes oficiales que promovieron la renuncia del Presidente Romeo Lucas García, uno de los objetivos era el retorno a la democracia. Por esta razón, vemos cómo entre 1982 y 1984 se establecieron los cimientos para dicha transición, tales como la constitución del Registro de Ciudadanos, la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1984, la organización del proceso de elección de dicha Asamblea Constituyente, por mencionar algunos.

De acuerdo al artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la elección para Presidente de la República recurre al sistema de la ‘mayoría absoluta’. En este, una planilla de candidatos debe obtener la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si esto no ocurre en la primera vuelta, las dos planillas con mayor número de votos obtenidos participarán de una segunda vuelta. De ellas, la planilla que obtenga la mitad más uno de los votos válidos resultará triunfadora. Esta normativa también aparece definida, con menor detalle, en el artículo 184 de la Constitución de la República.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

*ARTICULO 201. * De la mayoría absoluta.*

Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

La primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República se deberá realizar el primero segundo domingo del mes de septiembre del año en el que se celebren las elecciones.

En segundo lugar, la elección para los alcaldes está definida en el artículo 202 de la Ley Electoral. En este, se establece que se recurrirá al principio de la ‘mayoría relativa’ para tal efecto. Resultará electo como alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos.

En cambio, la elección de las corporaciones municipales responde al principio de la representación proporcional de minorías, similar al utilizado para el Congreso de la República.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

*ARTICULO 202. * Mayoría relativa.*

Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.

En tercer lugar, el mecanismo para la elección de diputados quedó definido tanto en el artículo 157 de la Constitución como en los artículos 205 y 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Constitución Política de la República de Guatemala:

Artículo 157. Potestad legislativa e integración del Congreso de la República.

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población.

Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional. En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

En el año 2016, la Reforma Electoral estableció un nuevo modelo integración del Congreso de la República, introduciendo un límite de 160 diputados y un número fijo de legisladores por distrito. Derivado de esta modificación, el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos quedó redactado así:

Ley Electoral y de Partidos Políticos

ARTICULO 205. De la Integración del Congreso de la República. (Reformado por el Decreto 26-2016 del Congreso de la República)

El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de Lista Nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.

El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente:

<i>a) Distrito Central:</i>	<i>11 diputados</i>
<i>b) Distrito de Guatemala</i>	<i>19 diputados</i>
<i>c) Sacatepéquez</i>	<i>3 diputados</i>
<i>d) El Progreso</i>	<i>2 diputados</i>
<i>e) Chimaltenango</i>	<i>5 diputados</i>
<i>f) Escuintla</i>	<i>6 diputados</i>
<i>g) Santa Rosa</i>	<i>3 diputados</i>
<i>h) Sololá</i>	<i>3 diputados</i>
<i>i) Totonicapán</i>	<i>4 diputados</i>
<i>j) Quetzaltenango</i>	<i>7 diputados</i>
<i>k) Suchitepéquez</i>	<i>5 diputados</i>
<i>l) Retalhuleu</i>	<i>3 diputados</i>
<i>m) San Marcos</i>	<i>9 diputados</i>
<i>n) Huehuetenango</i>	<i>10 diputados</i>
<i>o) Quiché</i>	<i>8 diputados</i>
<i>p) Baja Verapaz</i>	<i>2 diputados</i>
<i>q) Alta Verapaz</i>	<i>9 diputados</i>
<i>r) Petén</i>	<i>4 diputados</i>
<i>s) Izabal</i>	<i>3 diputados</i>
<i>t) Zacapa</i>	<i>2 diputados</i>
<i>u) Chiquimula</i>	<i>3 diputados</i>
<i>v) Jalapa</i>	<i>3 diputados</i>
<i>w) Jutiapa</i>	<i>4 diputados</i>

Los 32 diputados por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República.

De los artículos 157 constitucional, y 205 de la Ley Electoral se deduce que el sistema electoral se define sobre una base territorial

La integración y elección de diputados se realiza a partir de un sistema de representación proporcional de minorías, que combina dos tipos de listados de candidatos; una a través de un sistema de distritos electorales con base territorial; la otra a través de un sistema de Listado Nacional.

La Constitución establece el carácter geográfico de los distritos ya que “cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral”, con la excepción del Departamento de Guatemala, el cual se subdivide en dos: el Municipio de Guatemala, que conforma el distrito central; y los otros municipios del departamento, que constituyen el distrito de Guatemala (Constitución Política de la República de Guatemala: 1985, Art. 157).

La relación de representación para la unidad territorial –o circunscripción electoral- queda perfilado en la Constitución, cuando el artículo 157 establece que “Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población”. Y el artículo 205 de la Ley Electoral establece el número de diputados a elegir por cada distrito electoral.

Mientras que para la definición del segundo elemento geográfico del sistema electoral, en este caso la Lista Nacional, la Constitución establece que “un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional” (Constitución Política de la República de Guatemala: 1985, Art. 157). Este elemento queda establecido en el artículo 205 de la Ley Electoral, al definir un número fijo de 32 diputados para la Lista Nacional.

Si se compara la reforma introducida en el año 2016, con el mapa de representación de las elecciones 2015, es evidente que el único cambio introducido en términos de tamaños de distritos fue el de sumar un diputado al distrito El Progreso y sumar un diputado a la Lista Nacional. De ahí surge el número fijo de 160 diputados.

El problema con esta receta es que al no haber considerado variables demográficas, ni haber analizado la evolución poblacional en los distintos distritos de la República, naturalmente es posible que en un mediano plazo, se produzcan distorsiones de representación, derivado que los cambios demográficos no podrán verse reflejados en el mapa de representación del Congreso de la República.

Tomando en consideración el estimado de crecimiento poblacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística para los siguientes cinco años y tomando en consideración el porcentaje de escaños asignados a cada distrito de acuerdo a la fórmula aprobada en el Decreto 26-2016, resalta que en un corto plazo, la asimetría en tasas de crecimiento poblacional de ciertos departamentos provocará que el mapa de representación vaya quedando desfasado, al establecer un número fijo de diputados por distrito.

Particularmente, se evidencia que distritos como Sololá, Petén, Quiché y Alta Verapaz resultarán subrepresentados, dado que el porcentaje de su población en relación con el total de la población nacional, superará el porcentaje de diputados asignados a sus distritos como porcentaje del total de legisladores.

Petén es el caso que más resalta. De acuerdo a las estimaciones del INE, para el año 2019, Petén contará con un 4.72% del total de la población de la República; no obstante, al tener asignados únicamente 4 de los 128 escaños distritales, el departamento tendrá únicamente a un 3.13% de los representantes nacionales, con lo cual, se producirá una subrepresentación de su población.

Caso contrario ocurrirá con los distritos Central y Guatemala. Para el año 2019, la población de los distritos Central y Guatemala orbitará en torno al 19.98% del total nacional. No obstante, al contar con 11 diputados para el distrito Central, y 19 para el de Guatemala, ambos distritos sumarán 23.43% del total de representantes. Es decir, la población de ambos distritos estará sobre-representada.

La distorsión identificada permite señalar que de entrada la reforma aprobada atentará contra el espíritu democrático y representativo del sistema electoral. También se tergiversa el principio de la “Igualdad del voto”, desarrollado por la misma Corte de Constitucionalidad en el expediente 1376-2009, en el cual establece que “a través de la repartición de los escaños entre las circunscripciones o se consigue la materialización del principio de igualdad de voto, o se admite su lesión o quiebra de forma sistemática. Mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor

de ciertos partidos políticos o segmentos sociales. La igualdad del voto se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes” (Corte de Constitucionalidad: Expediente 1376, 2009).

Al análisis anterior, que parte del estimado de crecimiento poblacional del INE, debe incorporarse una variable más. La receta de definir números fijos de diputados por distritos resulta poco representativa, puesto que imposibilita al sistema a adaptarse a procesos de transformaciones sociales y demográficas, como el crecimiento poblacional o las migraciones internas.

Por su parte, el artículo 203 de la Ley define el procedimiento para determinar el número de escaños que le corresponde a cada partido en función a la cantidad de votos obtenidos.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

*ARTICULO 203. * De la representación proporcional de minorías.*

Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección.

La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.

A este modelo le denomina “representación proporcional de minorías”, y adopta una fórmula de conversión de votos en escaños conocida como el *Método D’Hondt*. Dicho mecanismo se utiliza para repartir los escaños, de un modo proporcional a los votos obtenidos.

PROYECCIÓN DE CRECIMIENTO POBLACIONAL Y RELACIÓN DE REPRESENTATIVIDAD SOBRE UN NÚMERO FIJO DE DIPUTADOS POR DISTRITO
ESTIMADO DE CRECIMIENTO POBLACIONAL Y PORCENTAJE DE REPRESENTACIÓN

Departamento	Esaños	% de Esaños	Población 2015	% Pobl.	Estimado 2019	% Pobl.
El Progreso	2	1.56%	169,290	1.05%	181,485	1.03%
Zacapa	2	1.56%	236,593	1.46%	253,560	1.43%
Baja Verapaz	2	1.56%	299,432	1.85%	331,561	1.88%
Retalhuleu	3	2.34%	332,815	2.06%	362,498	2.05%
Sacatepequez	3	2.34%	343,236	2.12%	369,629	2.09%
Jalapa	3	2.34%	355,566	2.20%	396,488	2.24%
Santa Rosa	3	2.34%	375,001	2.32%	406,924	2.30%
Chiquimula	3	2.34%	406,422	2.51%	445,555	2.52%
Izabal	3	2.34%	455,982	2.82%	500,827	2.83%
Sololá	3	2.34%	491,530	3.04%	548,347	3.10%
Jutiapa	4	3.13%	472,304	2.92%	514,212	2.91%
Totonicapán	4	3.13%	537,584	3.32%	601,837	3.40%
Petén	4	3.13%	736,010	4.55%	833,679	4.72%
Chimaltenango	5	3.91%	685,513	4.24%	762,742	4.31%
Suchitepequez	5	3.91%	568,608	3.52%	624,069	3.53%
Escuintla	6	4.69%	761,010	4.70%	818,576	4.63%
Quetzaltenango	7	5.47%	863,689	5.34%	940,159	5.32%
Quiché	8	6.25%	1,088,942	6.73%	1,237,939	7.00%
San Marcos	9	7.03%	1,121,644	6.93%	1,225,335	6.93%
Alta Verapaz	9	7.03%	1,256,486	7.77%	1,410,591	7.98%
Huehuetenango	10	7.81%	1,264,449	7.82%	1,381,969	7.82%
Central y Guatemala	30	23.44%	3,353,951	20.73%	3,531,75	19.98
Nacional	32	20.00%	16,176,132		17,679,736	

Distritos "Sub-representación"

Distritos "Sobre-representación"

*Se unifican los distritos Central y Guatemala dado que el Instituto Nacional de Estadística realiza estimaciones poblacionales

Fuente: Elaboración propia con datos de INE sobre estimado poblacional para los años 2015 y 2019. Número de Esaños y porcentaje de esaños establecidos en la reforma a la Ley Electoral, Decreto 26-2016 del Congreso de la República.

4. EL SISTEMA ELECTORAL Y LAS ELECCIONES 2015

El 2 de mayo del 2015, el Tribunal Supremo Electoral publicó el Decreto 1-2015, a través del cual realizó la convocatoria a Elecciones Generales a Presidente y Vicepresidente de la República; diputados al Congreso de la República por los sistemas de distritos electorales y lista nacional; corporaciones municipales del país; y a elección de diputados al Parlamento Centroamericano.

Haciendo referencia a los artículos 157 constitucional, y 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y tomando en consideración que el último censo vigente es del año 2002, el Tribunal Supremo Electoral definió la magnitud de los distritos electorales para las elecciones 2015, de la misma forma que lo ha hecho desde el año 2003.

Como se apreciará a continuación en la siguiente tabla, desde las elecciones 2003 se ha utilizado el censo 2002 y el criterio poblacional para calcular la magnitud de los distritos electorales. Previamente, en las elecciones de 1999, se utilizó para el cálculo el censo de 1994 y el criterio poblacional de cálculo. Y entre las elecciones de 1985 y 1995 se utilizó el censo de 1981, con la salvedad que desde las elecciones de 1995, el Tribunal Supremo Electoral decidió suprimir por interpretación propia la aplicación de la frase “un diputado por el hecho mismo de ser distrito”, lo cual explica la reducción en la cantidad de diputados a asignar en comparación con las elecciones de 1991.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA MAGNITUD DE LOS DISTRITOS ELECTORALES

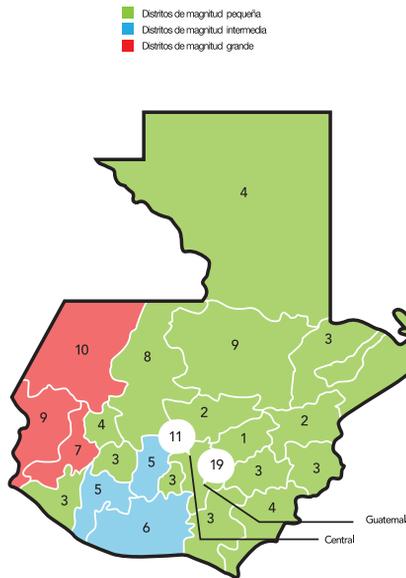
	Censo 1981			Censo 1994	Censo 2002			
	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
El Progreso	2	2	1	1	1	1	1	1
Baja Verapaz	2	2	1	1	2	2	2	2
Zacapa	2	2	1	1	2	2	2	2
Chiquimula	2	3	2	2	3	3	3	3
Jalapa	2	2	1	2	3	3	3	3
Retalhuleu	2	2	1	2	3	3	3	3
Sacatepéquez	2	2	1	2	3	3	3	3
Sololá	2	2	1	2	3	3	3	3
Izabal	2	3	2	3	3	3	3	3
Santa Rosa	2	3	2	3	3	3	3	3
Petén	2	2	1	2	4	4	4	4
Totonicapán	2	3	2	3	4	4	4	4
Jutiapa	3	4	3	3	4	4	4	4
Chimaltenango	2	3	2	3	5	5	5	5
Suchitepéquez	2	3	2	3	5	5	5	5
Escuintla	4	5	4	4	6	6	6	6
Quetzaltenango	5	5	4	6	7	7	7	7
Quiché	4	5	4	5	8	8	8	8
Alta Verapaz	4	5	4	6	9	9	9	9
San Marcos	6	6	5	8	9	9	9	9
Huehuetenango	5	6	5	7	10	10	10	10
Central	10	10	9	10	11	11	11	11
Guatemala	6	7	6	12	19	19	19	19
Lista Nacional	25	29	16	22	31	31	31	31
Total	100	116	80	113	158	158	158	158

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias Electorales del TSE (1985 – 2015).

Pero más allá del análisis histórico de la evolución de los distritos electorales, es importante analizar los efectos del modelo actual sobre el proceso electoral 2015.

En este sentido, una primera lectura de la tabla comparativa anterior es la asimetría territorial en cuanto a la magnitud de los distritos electorales. Derivado de las características socio-demográficas del país, es evidente que existe una marcada disparidad en cuanto a la magnitud de los distritos electorales en las regiones del altiplano occidental occidente y la meseta oriental del país. Mientras en el altiplano encontramos distritos de magnitud alta (de 7 a 10 escaños), en el oriente del país encontramos distritos con magnitud baja (de 1 a 4 escaños). A su vez, encontramos que los distritos muy grandes se encuentran concentrados en el departamento de Guatemala y en el casco metropolitano.

MAPA DE REPRESENTACIÓN PARA EL PROCESO ELECTORAL 2015



Los números corresponden a la cantidad de escaños a asignar por distrito electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Esta asimetría tiene un efecto en materia de representación y proporcionalidad. Tal y como se discutió en el marco teórico, en la literatura sobre sistemas electorales y partidos políticos, es generalmente aceptado que existe una correlación entre la proporcionalidad y el tamaño del distrito. Es decir, a más grande la magnitud de un distrito electoral, mayor es el efecto proporcional de la elección (Nohlen: 1998, pp. 37-42).

Para muestra de los efectos de esta asimetría, se contrastan los resultados de elecciones a diputados distritales en cuatro circunscripciones: Distrito Guatemala –magnitud 19–; Huehuetenango –magnitud 10–; Jutiapa –magnitud 4–; y Baja Verapaz –magnitud 2–. Además, se calcula el porcentaje efectivo de votos que requiere un partido para obtener una curul en dicho distrito.

COMPARACIÓN DE RESULTADOS DE ELECCIONES A DIPUTADOS DISTRITALES: UMBRAL

Distrito Guatemala - magnitud 19			
Partidos	Votos	Porcentaje	Escaños
FCN NACIÓN	94,818	14.50%	4
TODOS	69,790	10.67%	2
LIDER	68,327	10.45%	2
EG	66,655	10.19%	2
UNE	59,847	9.15%	2
VIVA	59,772	9.14%	2
CREO - UNIONISTA	41,731	6.38%	1
PP	32,381	4.95%	1
CONVERGENCIA	31,824	4.87%	1
PAN	28,873	4.42%	1
FUERZA	26,403	4.04%	1
URNG MAIZ	19,426	2.97%	0
UCN	15,391	2.35%	0
PRI	14,155	2.16%	0
MR	9,244	1.41%	0
MNR	6,932	1.06%	0
MI PAIS	5,236	0.80%	0
CNN	3,075	0.47%	0

Distrito Huehuetenango - magnitud 10			
Partidos	Votos	Porcentaje	Esaños
LIDER	96,683	27.73%	4
UNE	70,303	20.16%	2
PP	48,027	13.77%	2
URNG MAIZ	24,911	7.14%	1
TODOS	23,713	6.80%	1
CONVERGENCIA	16,542	4.74%	0
FCN NACIÓN	11,516	3.30%	0
CREO - UNIONISTA	11,252	3.23%	0
PAN	10,451	3.00%	0
EG	8,861	2.54%	0
VIVA	6,843	1.96%	0
UCN	5,847	1.68%	0
MR	4,654	1.33%	0
FUERZA	3,374	0.97%	0
MNR	2,305	0.66%	0
PRI	2,031	0.58%	0
CNN	1,389	0.40%	0

Distrito Jutiapa - magnitud 4			
Partidos	Votos	Porcentaje	Esaños
LIDER	45,361	27.91%	2
TODOS	30,056	18.50%	1
UNE	23,964	17.82%	1
PP	18,148	11.17%	0
FCN NACIÓN	13,264	8.16%	0
UCN	12,209	7.51%	0
CREO - UNIONISTA	3,622	2.23%	0
VIVA	2,725	1.68%	0
URNG MAIZ	2,305	1.42%	0
PAN	1,620	1.00%	0
FUERZA	1,274	0.78%	0
MR	1,044	0.64%	0
PRI	696	0.43%	0
MNR	652	0.40%	0
CNN	559	0.34%	0

Distrito Baja Verapaz- magnitud 2			
Partidos	Votos	Porcentaje	Escaños
LIDER	24,778	28.61%	1
UNE	13,803	15.94%	1
TODOS	12,597	14.54%	0
PP	11,866	13.70%	0
UCN	7,996	9.23%	0
FCN NACIÓN	6,206	7.16%	0
CREO - UNIONISTA	4,273	4.93%	0
WINAQ - URNG - MAIZ	2,646	3.05%	0
VIVA	1,946	2.25%	0
FUERZA	507	0.59%	0

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

De los cuadros anteriores resalta un elemento central de esta discusión. Mientras en los distritos de mayor magnitud, partidos políticos que obtuvieron menos de 7% de los votos, alcanzaron una curul (Fuerza en el Distrito Guatemala con 4.04%; Todos en el Distrito Huehuetenango con 6.80% de votos), en el caso de los distritos pequeños los partidos que alcanzaron la última curul requirieron más de un 15% de los votos para hacerlo (UNE en Jutiapa con 17.82% de votos; UNE en Zacapa con 15.94%).

A continuación, al realizar el ejercicio de identificar el porcentaje de votos que requirió el último partido que alcanzó representación por curul, se refleja con más detalle la correlación antes identificada.

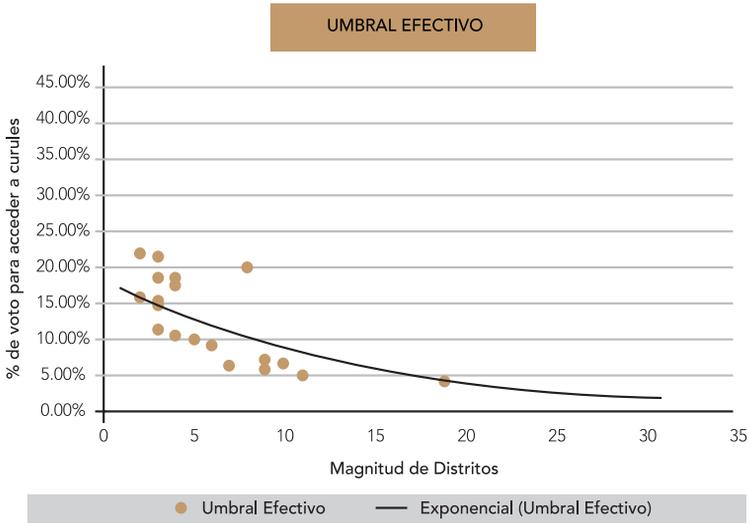
Básicamente, lo que se observa en el siguiente cuadro es que existe una correlación entre la magnitud del distrito y el porcentaje de votos que debe obtener un partido minoritario para alcanzar una curul. En términos prácticos, para aquellos distritos con una magnitud inferior a 5, los partidos requieren por lo menos un 10% de los votos distritales para alcanzar una curul. En cambio, en aquellos distritos con una magnitud superior a 5, los partidos con porcentajes de voto inferiores al 10%, pueden aspirar a alcanzar una curul.

RELACIÓN ENTRE LA MAGNITUD DE LOS DISTRITOS Y EL PORCENTAJE DE VOTOS REQUERIDOS PARA ALCANZAR REPRESENTACIÓN EFECTIVA

Porcentaje de votos del partido que obtuvo último escaño de representación			
Distrito	Magnitud	Partido minoritario	Porcentaje de votos
El Progreso	1	Patriota	38.13%
Baja Verapaz	2	UNE	15.94%
Zacapa	2	Lider	21.84%
Chiquimula	3	TODO	11.36%
Jalapa	3	UNE	14.92%
Retalhuleu	3	UNE	15.51%
Sacatepéquez	3	UNE	11.55%
Sololá	3	Patriota	18.74%
Izabal	3	TODOS	21.27%
Santa Rosa	3	UCN	15.60%
Petén	4	Patriota	10.99%
Totonicapán	4	Patriota	18.48%
Jutiapa	4	UNE	17.82%
Chimaltenango	5	TODOS	10.25%
Suchitepequez	5	TODOS	9.89%
Escuintla	6	FCN - Nación	9.16%
Quetzaltenango	7	FCN - Nación	6.60%
Quiché	8	Patriota	19.76%
Alta Verapaz	9	TODOS	6.33%
San Marcos	9	UCN	7.23%
Huehuetenango	10	TODOS	6.80%
Central	11	Convergencia	5.41%
Guatemala	19	Fuerza	4.04%
Lista Nacional	31	PAN	3.42%

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

RELACIÓN ENTRE LA MAGNITUD DE LOS DISTRITOS Y EL DE VOTOS REQUERIDOS PARA ALCANZAR REPRESENTACIÓN EFECTIVA



Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Quiché es una anomalía estadística en esta correlación, pero está relacionado con las características de la contienda local, en la cual hubo tres partidos con más de 20% de votos, y el resto por debajo del 5%.

Para cerrar este análisis estadístico, a continuación se presentan tres tablas en las que se evidencia la cantidad de partidos políticos que alcanza representación legislativa, en relación con el tamaño de los distritos electorales.

RELACIÓN ENTRE MAGNITUD DE DISTRITOS Y CANTIDAD DE PARTIDOS QUE ALCANZARON REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA EN LAS ELECCIONES 2015

Distritos Pequeños Magnitud 1-4	
Partido	Curules
Lider	15
UNE	8
TODOS	7
PP	5
UCN	3
Total	37

Distritos Medianos Magnitud 5-8	
Partido	Curules
Lider	10
UNE	10
TODOS	4
FCN - Nación	3
Patriota	3
UCN	1
Total	31

Distritos Grandes Magnitud 8 o mayores	
Partido	Curules
Lider	19
UNE	14
PP	10
TODOS	8
FCN - Nación	8
Encuentro por Guatemala	7
Creo - Unionista	5
VIVA	5
PAN	3
Convergencia	3
UCN	3
URNG - Winaq	2
Fuerza	2
Total	89

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

De las tablas anteriores se evidencia nuevamente la correlación entre tamaño de distritos y proporcionalidad de los mismos. En el caso de los distritos pequeños, con magnitud inferior a 4, tan solo cinco partidos políticos alcanzan representación. Y aun en este modelo, uno de esos cinco partidos (UCN) se beneficia de ser una agrupación política con apoyo territorial concentrado en el oriente del país, la zona en donde se ubica la mayor parte de los distritos de magnitud pequeña.

En relación con los distritos medianos (de magnitud 5 a 8), seis partidos políticos alcanzaron representación en dichas circunscripciones. Mientras que en los distritos más grandes (cuya magnitud es superior a 8), 13 partidos políticos alcanzaron representación. Y específicamente, fue en la Lista Nacional (magnitud 31) en la que 12 partidos políticos alcanzaron una curul legislativa.

El análisis estadístico anterior evidencia que los distritos más grandes (Central, Guatemala, Lista Nacional) son los que más contribuyen a la atomización partidaria, derivado del enorme efecto proporcional de los mismos. Mientras que los distritos más pequeños (concentrados principalmente en el oriente del país), el efecto es completamente inverso: son distritos que concentran la representación en unas pocas fuerzas políticas y limitan la proporcionalidad, por lo que no se alcanza la representatividad adecuada de la población en dichos territorios.

De tal forma, el sistema electoral guatemalteco conjuga dos males en su diseño de distritos: por un lado, los distritos pequeños favorecen la concentración partidaria, lo que propicia la constitución de mayorías parlamentarias; pero por el otro lado, los distritos de mayor magnitud favorecen la excesiva atomización. Por tal razón, en los últimos Congresos la norma ha sido tener dos o tres bancadas fuertes, y un conglomerado de bancadas sumamente pequeñas, sin balance entre los bloques mayoritarios y los minoritarios.

Esta conjunción de males no es producto de un diseño defectuoso del sistema, sino de la evolución que el mismo ha tenido a la luz del crecimiento demográfico. Tal y como se evidenció en la tabla sobre la evolución histórica de la magnitud de los distritos electorales, bajo

el diseño original del sistema y los datos de los censos de 1981 y 1994, la mayoría de los distritos tenía una magnitud entre 2 y 6, con la excepción del Distrito Central con 10, y la Lista Nacional con 25. Dicho arreglo favorecía un sistema con propensión hacia principios mayoritarios, que concentraba el caudal partidista en tres o cuatro fuerzas políticas. Pero derivado de los procesos de crecimiento demográfico de las últimas dos décadas, la población en los distritos del Occidente del país y del casco urbano metropolitano creció aceleradamente, mientras la población en los distritos de oriente y la costa sur ha mantenido un crecimiento menos acelerado. El efecto de ese fenómeno ha sido justamente la disparidad en los tamaños de los distritos, derivado de la aplicación de la fórmula con criterio poblacional (un diputado por cada 80,000 habitantes) que mandaba entonces la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Sin embargo, los problemas de representatividad del proceso electoral no se circunscriben específicamente al diseño de los distritos y la asimetría de los mismos. La falta de un censo poblacional, y la falta de un proceso de actualización del sistema de distritos a la evolución poblacional, también atenta contra la representatividad del sistema electoral.

De la tabla siguiente destaca el efecto en cuanto a la representatividad de no haber actualizado el padrón electoral en los últimos 13 años. Por un lado, destaca que en los departamentos del altiplano occidental y la zona de las verapaces, aquellos que han experimentado un mayor crecimiento poblacional (Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché) todos presentan niveles de subrepresentación superiores a los 450,000 habitantes. Es decir, dado que la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que en cada distrito deberá asignarse un diputado por cada 80,000 habitantes, en dichos departamentos, el superávit poblacional en relación con la cantidad de legisladores que le representa, llega a niveles críticos.

Mientras que en los distritos de oriente, identificados por su característica de baja densidad poblacional, se presenta el mismo problema pero con menor grado de subrepresentación. Casos concretos como Zacapa, El Progreso o Jalapa muestran niveles de subrepresentación inferiores a los 115,000 habitantes.

Este hecho nos muestra un dato relevante respecto al comportamiento demográfico del país: la población crece aceleradamente en el altiplano occidental, a diferencia de las zonas de oriente, por lo que de mantenerse el criterio de representación poblacional como variable determinante en el cálculo de los tamaños de los distritos electorales, la tendencia a futuro sería la de profundizar aún más las asimetrías en cuanto a las magnitudes de los mismos, con los correspondientes efectos en cuanto a la proporcionalidad del sistema electoral, y la representatividad del mismo.

COMPARACIÓN ENTRE PROPORCIÓN DE REPRESENTACIÓN Y CANTIDAD DE POBLACIÓN SUBREPRESENTADA EN PROCESO ELECTORAL 2015

	Escaños	Censo 2002	Proporción de representación	Subrepresentación	Población 2015 (Est. INE)	Proporción de representación	Subrepresentación
Zacapa	2	200,167	100,084	-40,167	236,593	118,297	76,593
El Progreso	1	139,490	139,490	-59,490	169,290	169,290	89,290
Retalhuleu	3	241,411	80,470	-1,411	332,815	110,938	92,815
Sacatepéquez	3	248,019	82,673	-8,019	343,236	114,412	103,236
Jalapa	3	242,926	80,975	-2,926	355,566	118,522	115,566
Santa Rosa	3	301,370	100,457	-61,370	375,001	125,000	135,001
Baja Verapaz	2	215,915	107,958	-55,915	299,432	149,716	139,432
Jutiapa	4	389,085	97,271	-69,085	472,304	118,076	152,304
Chiquimula	3	302,485	100,828	-62,485	406,422	135,474	166,422
Suchitepéquez	5	403,945	80,789	-3,945	568,608	113,722	168,608
Izabal	3	314,306	104,769	-74,306	455,982	151,994	215,982
Totonicapán	4	339,254	84,814	-19,254	537,584	134,396	217,584
Sololá	3	307,661	102,554	-67,661	491,530	163,843	251,530
Escuintla	6	538,746	89,791	-58,746	761,085	126,848	281,085
Chimaltenango	5	446,133	89,227	-46,133	685,513	137,103	285,513
Quetzaltenango	7	624,716	89,245	-64,716	863,689	123,384	303,689
San Marcos	9	794,951	88,328	-74,951	1,121,644	124,627	401,644
Petén	4	366,735	91,684	-46,735	736,010	184,003	416,010
Quiché	8	655,510	81,939	-15,510	1,088,942	136,118	448,942
Huehuetenango	10	846,544	84,654	-46,544	1,264,449	126,445	464,449
Alta Verapaz	9	776,246	86,250	-56,246	1,256,486	139,610	536,486
Central	11	942,348	85,668	-62,348			
Guatemala	19	1,599,233	84,170	-79,233	3,353,951	111,798	953,951

Proporción de representación: Se refiere a la cantidad de habitantes que representa cada diputado por distrito.

Sub-representación: Cantidad de habitantes que no tienen un diputado representante, bajo fórmula de $1 \times 80,000$ hab.

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

5. FORMA DE CANDIDATURAS Y MÉTODOS DE VOTACIÓN

Por mandato constitucional, todos los guatemaltecos gozan del derecho de elegir y ser electos, sin embargo, este se limita al cumplimiento efectivo de los requisitos trazados en la Constitución Política de la República. Especialmente, debe destacarse el planteamiento efectuado en el artículo 113, el cual se refiere a que los funcionarios públicos deberán cumplir con los requisitos de capacidad, idoneidad y honradez. Asimismo, para acceder a un cargo de elección popular, el candidato deberá encontrarse en pleno goce de sus derechos ciudadanos y ser guatemalteco de origen, así como pertenecer a una agrupación política formalmente inscrita y reconocida por el Tribunal Supremo Electoral. No obstante, en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República existe una excepción, pues para poder postularse al cargo, la persona deberá tener al menos 40 años de edad. Caso distinto es lo que ocurre con diputados y alcaldes, pues únicamente requieren haber cumplido la mayoría edad para poder presentarse como candidatos en un proceso electoral.

Como se explica en el capítulo 3, las formas de elección en el sufragio se dividen en tres distintos métodos: Mayoría absoluta, mayoría relativa y representación proporcional de minorías. La primera aplica exclusivamente para la elección del binomio presidencial “consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.” (Artículo 201, Ley Electoral y de Partidos Políticos). El segundo sistema se utiliza en la elección de alcaldes y síndicos.

Mientras que el sistema de representación proporcional de minorías se aplica en la asignación de las curules dentro del Organismo Legislativo y concejos municipales; más adelante se amplía acerca de la aplicación matemática de dicho método.

La asignación de puestos dentro del Congreso de la República es probablemente la más compleja. Durante la realización de las elecciones generales en Guatemala el ciudadano, formalmente inscrito ante el Registro de Ciudadanos, debe votar en cinco papeletas distintas, cada una de ellas encierra candidaturas a cargos diferentes, los cuales son los siguientes: Una papeleta para elegir al Presidente y Vicepresidente, otra para elegir al Alcalde y Corporación Municipal, la siguiente para designar a los diputados al Congreso de la República por Lista Nacional, otra para seleccionar a los diputados distritales, y la última para elegir a los diputados del Parlamento Centroamericano. La complejidad de la designación de los puestos dentro del Legislativo presenta la necesidad de ampliar el análisis acerca de la elección de estos puestos, explicando con detenimiento el sistema de listas utilizado en Guatemala y comparando el mismo con experiencias distintas que pudiesen ser aplicadas al sistema electoral guatemalteco.

5.1. Sistemas de listas

El sistema de representación guatemalteco, particularmente para la elección de Diputados al Congreso de la República y Parlacen, se caracteriza por ser un sistema de listas cerradas. El mismo se refiere a que en la boleta a través de la cual se vota por estos candidatos está compuesta por una serie de listados distintos, los cuales son impuestos por los partidos políticos. Este tipo de sistema tiende a favorecer de alguna forma a las minorías en los distritos electorales grandes, como lo son el Distrito Central, Guatemala, Huehuetenango y el Listado Nacional. Sin embargo, cuanto menor sea el distrito más se favorece a las mayorías, pues son las agrupaciones políticas más grandes las que terminan acaparando el mayor número de votos. Es a través de este sistema de representación proporcional que los votos se convierten en escaños (Sartori, 1996).

Sin embargo, la forma previamente expuesta puede contener algunas variaciones, pues los sistemas de listas se caracterizan por ser diversos y poseer distintos métodos de aplicación.

- a) Listas cerradas: El votante elige a los candidatos de un listado impuesto por el partido político y en el orden designado por la agrupación. El elector no puede votar solamente por un candidato, pues en este tipo de listado se vota por todos. Una de las premisas que puede plantearse al analizar este modelo, es que en realidad no se vota por la persona sino por el partido; por lo tanto, el votante posee capacidades limitadas de conocer a su representante dentro del Parlamento.

- b) Listas abiertas: No existe un orden predeterminado dentro de los listados propuestos, el votante tiene la capacidad de elegir, por nombre y apellido a su representante, sin necesariamente otorgar su voto al resto de integrantes del listado. De las listas abiertas se derivan dos posibilidades en la votación, las cuales se combinan con este modelo.
 - i. Lista bloqueada: El votante tiene la capacidad de votar por los candidatos que más le convenzan, sin embargo solamente puede hacerlo dentro de un mismo listado. Es decir, el elector vota por los candidatos de un mismo partido, no en el orden designado por la agrupación, sino marcando sus preferencias.

 - ii. Lista desbloqueada: El elector tiene la capacidad de seleccionar a sus representantes entre los distintos listados propuestos por los partidos. Puede mostrar su simpatía por distintos candidatos de diferentes listados.

De igual forma, existe otro elemento que debe analizarse cuando se utiliza el sistema de listas abiertas. Este se refiere a la forma en que se marcan dentro de las papeletas las preferencias de los electores, para lo cual existen dos variables:

- i. Acumulativa: El votante marca con un símbolo – generalmente se utiliza la x- al o los candidatos de su preferencia, quien logra acumular el mayor número de marcas obtiene la curul. De esta manera, se asignan los puestos dependiendo del número de preferencias que se hayan marcado entre los listados. Quien obtiene más recibe la primera curul, el segundo lugar toma la siguiente y así sucesivamente hasta completar los espacios del distrito electoral.
- ii. Preferencial: El votante reordena los listados asignando números según sea su preferencia. Coloca el número 1 al candidato que más le convence, el 2 a su segunda preferencia y así sucesivamente lo hace hasta completar el número de representantes de su distrito.

Asimismo, este tipo de listados pueden combinarse con otras fórmulas:

- A. Lista libre: “El votante tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos” (Sartori, 1996: P.23). Esto quiere decir, que el elector tiene la capacidad de votar por una cantidad de candidatos igual al número de curules que posea su distrito dentro del Congreso.
- B. Voto limitado: El elector puede votar por un número menor al de las curules en juego. Es decir, vota por menos representantes de los que serán elegidos.

Como anteriormente se expresaba, el sistema electoral guatemalteco establece que la forma de votación que se utiliza para elegir a los diputados es a través de listas cerradas. Si se emplean los conceptos planteados acerca de las formas y métodos que pueden utilizarse en los sistemas de listas, se logrará detectar que el modelo guatemalteco está compuesto por un sistema de listas cerradas, el cual no deja muchas opciones a los votantes.

Por el contrario, el caso salvadoreño nos muestra una cara distinta de este tipo de elección. Para designar a los diputados del parlamento, utilizaron el modelo de listas abiertas, las cuales combinaron con la variable bloqueada y preferencial. Lo cual quiere decir que los votantes podían elegir a sus diputados distritales dentro de un mismo listado, pero asignando números a cada uno de los candidatos según fuera su preferencia. La experiencia nos demostró que este es un proceso bastante complejo, pues debían clasificarse las preferencias de cada votante en cada distrito, para finalmente poder otorgar la sumatoria final de las preferencias asignadas a cada candidato. En este sentido, podría resultar más viable utilizar el método acumulativo, pues únicamente se suma el número de marcas –que expresan la preferencia del votante- que obtiene cada candidato y de esta forma se agiliza la asignación de escaños.

6. FÓRMULA DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS

El artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que para las elecciones de Diputados al Congreso de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano, así como Concejales para las Corporaciones Municipales, se utilizará el principio de representación proporcional de minorías. Dicho sistema está basado en la aplicación del “Método D’Hondt”, sistema ideado por el jurista belga Maurice D’Hondt en 1878 para asignar escaños en los sistemas de representación proporcional por medio de listas.

Este método fue ideado con el objetivo de buscar un sistema que representara de la forma más exacta posible, la proporcionalidad del resultado electoral, en la integración de las legislaturas. La proporcionalidad exacta es imposible de alcanzar, dado que no se puede asignar una fracción de escaño. Por tal razón, todas las fórmulas de conversión de votos en escaños poseen más de alguna distorsión estadística, que favorece en algunos casos a los partidos mayoritarios, y en otros, a los minoritarios.

Para aplicar el método D’Hont, según establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, consigna en una tabla el total de votos obtenidos por cada partido político en la elección legislativa. La cantidad de filas de la tabla se ajustará en función a la cantidad de partidos participantes en la elección; mientras que la cantidad de columnas se ajustará en función al número de escaños a asignar.

Posteriormente, se procede a dividir los votos recibidos por cada uno de los partidos políticos entre una serie de divisores (1, 2, 3, 4, 5, y así sucesivamente según la cantidad de escaños a asignar en dicho distrito), cuyo resultado se consignará en las columnas correspondientes.

De estas divisiones se obtienen cocientes (cifras). Posteriormente, de estas cantidades, y de mayor a menor, se escogen la cantidad que representa al número de cargos a asignar en el distrito. Esta cantidad constituye la cifra repartidora, entre la cual se divide el número de votos de cada planilla, resultado que permite dilucidar el número de candidatos electos por agrupación.

EJEMPLO DE LA APLICACIÓN DEL MÉTODO D'HONDT

Magnitud: 4

	Votos Obtenidos	/1	/2	/3	/4
Partido A	1000	1000	500	333.3333	250
Partido B	700	700	350	233.3333	175
Partido C	400	400	200	133.3333	100
Partido D	300	300	150	100	75

De las divisiones se obtienen cocientes y de mayor a menor se escoge el número que corresponde a la cantidad de escaños por asignar.

En este ejercicio, el cuarto número de mayor a menor, que representa la cantidad de escaños a asignar sería "400". Por lo que este cociente se convierte en la cifra repartidora.

	Votos Obtenidos	División 400	Resultados sin residuos
Partido A	1000	2.5	2
Partido B	700	1.75	1
Partido C	400	1	1
Partido D	300	0.75	0

El resultado sin residuos corresponde a la cantidad de escaños a asignar por partido

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

De acuerdo a Dieter Nohlen, los beneficios de aplicar el método D'Hondt radican en que el mismo permite reflejar la diversidad del electorado y permite representar la diversidad de las fuerzas políticas de una sociedad, incluyendo fuerzas minoritarias. Asimismo, el sistema busca reducir la propensión a que existan fuerzas políticas dominantes en un parlamento. En cambio, los sistemas de representación proporcional de minorías requieren de la aplicación de complejas fórmulas matemáticas para su funcionamiento. A raíz de ello, este tipo de sistemas generalmente provoca que el elector promedio desconozca el funcionamiento de su sistema de representación, además que el sistema también favorece que la relación entre electores y elegidos sea débil, puesto que el votante pocas veces puede ver individualizado su voto en el resultado electoral.

No obstante, el mismo Nohlen (1998, pp. 34-44) señala como mayor problema del método D'Hondt, que el sistema tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, por lo que si bien se privilegia la proporcionalidad en la integración de la legislatura, los partidos más fuertes tienden a obtener una pequeña sobre-representación, en comparación con otras fórmulas de conversión. Es por ello, que en varios países europeos, se han implementado alternativas estadísticas para la conversión de votos en escaños, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Método Saint Lague: Este método es muy similar en procedimiento al D'Hondt, en el sentido que se consigna en una matriz el número de votos obtenidos por cada partido y posteriormente se divide el número de votos entre un divisor. No obstante, a diferencia del D'Hondt, para los divisores, el sistema Saint Lague utiliza únicamente números impares (1, 3, 5, 7, etc.). Al realizar la división por divisores más altos, se castiga a los partidos más votados, al tiempo que se beneficia a partidos minoritarios. De tal manera, dicho sistema busca generar más representatividad proporcional, y balancear el peso entre los partidos más votados y los menos votados.
- Método Saint Lague Modificado: La modificación del sistema de Saint-Lague consiste en utilizar divisores impares, con la

salvedad que el primer divisor no es “1”, sino 1.4. De tal forma, al momento de obtener los cocientes para determinar la cifra repartidora se castiga también a los partidos pequeños. Pero al mantener divisores impares para el resto del proceso, se castiga también a los grandes. Es decir, esta modificación del sistema pretende apelar a un balance entre partidos grandes y pequeños, pero intentando no sobre-dimensionar la asignación de escaños para los partidos minoritarios

- Método del Resto Mayor: El sistema de resto mayor es completamente diferente a los métodos D'Hondt y Saint-Lague. Para aplicar el mismo se consigna en una matriz el número de votos obtenido por cada partido, el cual se divide entre el total de votos válidos emitidos en la elección, y el resultado se multiplica por la cantidad de escaños a asignar ($\text{Votos de partido} / \text{Total de Votos} * \text{Escaños}$). De dicha operación, se obtiene el número de escaños a asignar, sin apreciarse residuos. Posteriormente, se detalla una tabla de los residuos de cada partido. Los partidos con los residuos más altos, reciben un escaño, hasta completar el total de curules a asignar. Este método busca compactar el resultado electoral, dejando de privilegiar a los partidos más votados o menos votados, sino enfocándose en los partidos intermedios.
- Método Hare-Niedemayer: Este sistema parte de identificar un cociente electoral, producto de la división del total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a asignar. Posteriormente, se divide el número de votos obtenido por cada partido entre ese cociente electoral. El resultado de la división corresponde –sin apreciar residuos– al número de escaños que se le asignan a cada partido. Posteriormente, el número de escaños asignados a cada partido se multiplica por el cociente electoral, y dicho resultado se resta del total de votos obtenido por cada partido. Los partidos que tengan el residuo de votos más alto, reciben un escaño extra, hasta completar el total de curules a asignar.
- Método de Droop: Este es similar al Hare-Niedemayer, con la diferencia que el cálculo del cociente electoral se realiza con

la fórmula “ $1 + (\text{votos} / \text{escaños} + 1)$ ”. Esta fórmula tiende a generar cocientes más bajos que el método Hare, lo cual provoca que los partidos minoritarios tiendan a verse beneficiados.

- Método Imperiali: Dicho método es similar a Droop y Hare-Niedemayer, con la diferencia que el cociente electoral se calcula con la fórmula “ $\text{Votos} / \text{escaños} + 2$ ”. Esta fórmula tiende a generar cocientes mucho más bajos que los métodos de Droop y Hare, por lo que se busca beneficiar significativamente a los partidos minoritarios.

El ejercicio a continuación presenta un comparativo entre el resultado electoral 2015 en cuatro distritos de diferente magnitud. Para ello se tomará a Jutiapa (magnitud 4) como ejemplo de distrito pequeño; Escuintla (magnitud 6) como ejemplo de distrito de tamaño medio; Guatemala (magnitud 19) como ejemplo de distrito grande; y la Lista Nacional (magnitud 31) como ejemplo de distrito muy grande para comparar la diferencia de asignación de escaños, aplicando las diferentes fórmulas electorales antes reseñadas.

COMPARACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS / COMPARATIVO DE FÓRMULAS DE CONVERSIÓN APLICADO A LA ELECCIÓN EN JUTIAPA (4)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
LIDER	45,361	27.91%	2	1	2	1	1	1	2
TODOS	30,056	18.50%	1	1	1	1	1	1	1
UNE	28,964	17.82%	1	1	1	1	1	1	1
PP	18,148	11.17%	0	1	0	1	1	1	0
FCN NACIÓN	13,264	8.16%	0	0	0	0	0	0	0
UCN	12,209	7.51%	0	0	0	0	0	0	0
CREO - UNIONISTA	3,622	2.23%	0	0	0	0	0	0	0
VIVA	2,725	1.68%	0	0	0	0	0	0	0
URNG MAIZ	2,305	1.42%	0	0	0	0	0	0	0
PAN	1,620	1.00%	0	0	0	0	0	0	0
FUERZA	1,274	0.78%	0	0	0	0	0	0	0
MR	1,044	0.64%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	696	0.43%	0	0	0	0	0	0	0
MNR	652	0.40%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	559	0.34%	4	4	4	4	4	4	4
162,499									

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

COMPARACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS / COMPARATIVO DE FÓRMULAS DE CONVERSIÓN APLICADO A LA ELECCIÓN EN ESCUINTLA (6)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
UNE	44,495	19.90%	2	2	2	1	1	2	2
LIDER	42,277	18.91%	1	1	1	1	1	1	1
TODOS	38,585	17.26%	1	1	1	1	1	1	1
PP	28,069	12.55%	1	1	1	1	1	1	1
FCN NACIÓN	21,357	9.55%	1	1	1	1	1	1	1
CREO - UNIONISTA	10,598	4.74%	0	0	0	1	1	0	0
UCN	8,225	3.68%	0	0	0	0	0	0	0
PAN	7,526	3.37%	0	0	0	0	0	0	0
URNG MAÍZ	5,872	2.63%	0	0	0	0	0	0	0
CONVERGENCIA	5,615	2.51%	0	0	0	0	0	0	0
EG	3,853	1.72%	0	0	0	0	0	0	0
FUERZA	3,788	1.69%	0	0	0	0	0	0	0
MR	1,493	0.67%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	1,257	0.56%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	597	0.27%	0	0	0	0	0	0	0
	223,607		6	6	6	6	6	6	6

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

COMPARACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS / COMPARATIVO DE FÓRMULAS DE CONVERSIÓN APLICADO A LA ELECCIÓN EN GUATEMALA (19)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
FCN NACIÓN	94,818	14.50%	4	3	3	3	3	3	3
TODOS	69,790	10.67%	2	2	3	2	2	3	2
LIDER	68,327	10.45%	2	2	2	2	2	2	2
EG	66,655	10.19%	2	2	2	2	2	2	2
UNE	59,847	9.15%	2	2	2	2	2	2	2
VIVA	59,772	9.14%	2	2	2	2	2	2	2
CREO - Unionista	41,731	6.38%	1	1	1	1	1	1	1
PP	32,381	4.95%	1	1	1	1	1	1	1
CONVERGENCIA	31,824	4.87%	1	1	1	1	1	1	1
PAN	28,873	4.42%	1	1	1	1	1	1	1
FUERZA	26,403	4.04%	1	1	1	1	1	1	1
URNG MAÍZ	19,426	2.97%	0	1	0	1	1	0	1
UCN	15,391	2.35%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	14,155	2.16%	0	0	0	0	0	0	0
MR	9,244	1.41%	0	0	0	0	0	0	0
MNR	6,932	1.06%	0	0	0	0	0	0	0
MI PAIS	5,236	0.80%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	3,075	0.47%	0	0	0	0	0	0	0
	653,880		19	19	19	19	19	19	19

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

**COMPARACIÓN DE LAS FÓRMULAS DE CONVERSIÓN DE VOTOS EN
ESCAÑOS COMPARATIVO DE FÓRMULAS DE CONVERSIÓN
APLICADO A LA ELECCIÓN POR LISTA NACIONAL (3 1)**

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
LIDER	885,620	19.10%	7	6	6	6	6	6	6
UNE	687,890	14.83%	5	5	5	4	5	5	5
TODOS	451,768	9.74%	3	3	3	4	3	3	3
PP	437,421	9.43%	3	3	3	3	3	3	3
FCN NACIÓN	405,922	8.75%	3	3	3	3	3	3	3
EG	289,544	6.24%	2	2	2	2	2	2	2
CREO - UNIONISTA	264,059	5.69%	2	2	2	2	2	2	2
UCN	251,578	5.43%	2	2	2	2	2	2	2
WINAQ UFNG MAIZ	200,089	4.32%	1	1	1	1	1	1	1
CONERGENCIA	178,212	3.84%	1	1	1	1	1	1	1
VIVA	169,813	3.66%	1	1	1	1	1	1	1
PAN	158,561	3.42%	1	1	1	1	1	1	1
FUERZA	95,855	2.07%	0	1	1	1	1	1	1
PRI	57,958	1.25%	0	0	0	0	0	0	0
MNG	41,734	0.90%	0	0	0	0	0	0	0
MR	36,748	0.79%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	24,249	0.52%	0	0	0	0	0	0	0
	4,637,021		31	31	31	31	31	31	31

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Del ejercicio anterior resaltan varios elementos. El primero, es que transversalmente se observa cómo el método D’Hondt tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, sobre-representando al partido más votado.

En los cuatro ejemplos analizados, el resultado de “escaños obtenidos” bajo la fórmula vigente, el partido más votado siempre obtiene mayor número de escaños en comparación con otras fórmulas.

Por otro lado, se observa que las fórmulas “Saint-Lague”, “Resto Mayor”, “Hare-Niedemayer” y “Droop” tienden a beneficiar a partidos minoritarios, aumentando marginalmente el umbral efectivo de cada distrito.

De tal forma, la utilización de las fórmulas anteriormente descritas podría constituirse en una alternativa para atender la distorsión que genera la asimetría de los distritos minoritarios dentro

del sistema electoral, puesto que dichas fórmulas promueven mayor proporcionalidad y representatividad en los distritos más pequeños. La fórmula del “Resto Mayor”, particularmente, es la que más castiga al partido más votado.

De tal manera que si se mantiene el actual modelo de distritos electorales, con la aplicación de la fórmula D’Hondt, se continuará beneficiando a los partidos mayoritarios en la conversión de votos en escaños. Esta dinámica, si bien reduce la atomización en los distritos de mayor magnitud (8 o mayores), también tiende a favorecer a los partidos mayoritarios en los distritos de menor magnitud (1 – 4). De tal manera, la fórmula D’Hondt profundiza los efectos mayoritarios en los distritos pequeños del país.

7. LA REFORMA A LA LEY ELECTORAL Y EL REDISEÑO DEL SISTEMA

El estallido de la crisis política de abril del 2015 aceleró diversos procesos políticos de reforma institucional en Guatemala. Quizá el más relevante fue la discusión y aprobación de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Derivado de las demandas ciudadanas en la plaza, y de la molestia generalizada por la oposición del Congreso de la República de promover una reforma electoral luego de las discusiones acaecidas entre los años 2012 y 2014, el Tribunal Supremo Electoral se dio a la tarea de promover un proyecto de reforma al sistema electoral, al mismo tiempo en que organizaba las elecciones generales de septiembre 2015.

En junio pasado, y luego de analizar los proyectos anteriores de reforma electoral, y de consultar con diferentes sectores de la sociedad civil, el pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral presentó ante el Congreso de la República la Iniciativa de Ley 4974 para reformar el sistema electoral, que incluía los siguientes ejes:

Si bien el proceso de reforma no ocurrió previo a los comicios 2015, la salida del Gobierno del Partido Patriota y el creciente clamor popular, generaron las condiciones políticas para que el Congreso procediera a aprobar en tres lecturas la iniciativa de reforma electoral, lo que permitió trasladarla al pleno de la Corte de Constitucionalidad para su dictamen correspondiente.

- Reconocimiento del voto en el extranjero
- Establecimiento de un número fijo de diputados al Congreso (160)
- Mayores controles al financiamiento privado
- Distribución equitativa de la pauta publicitaria en medios nacionales
- Democratización interna de los partidos políticos
- Sistema de paridad y alternancia por género y etnia en los listados de candidaturas
- Limitaciones a la reelección de alcaldes, y desincentivo al transfuguismo
- Fortalecimiento de la potestad sancionatoria del Tribunal Supremo Electoral

Luego del dictamen de la Corte de Constitucionalidad, la iniciativa retornó al Congreso de la República, en donde se retiraron algunos de los ejes programáticos previamente introducidos en el proyecto del Tribunal Supremo Electoral, tales como el incremento de requisitos de organización formal para los partidos políticos o la introducción del sistema de paridad por género y etnia.

No obstante, derivado de la entrada en vigencia de la normativa en cuestión, y a raíz del deseo expreso del presidente de la República Jimmy Morales, de profundizar la discusión electoral, muchos de los temas que quedaron pendientes de aprobación en el Decreto Legislativo 26-2016, no deben descartarse aún.

Con base en la reflexión anterior, en este apartado se analizará el efecto de una modificación aprobada y una modificación discutida en cuanto al diseño del sistema electoral.

8. CONCLUSIONES

- El diseño de los distritos electorales en Guatemala se volvió obsoleto a la luz de la evolución demográfica de la sociedad. De un diseño original, en el que se buscaba un sistema de representación bajo criterios poblacionales, pero que permitía la conformación de distritos de magnitud pequeña (dos a seis diputados), la evolución demográfica del país generó asimetrías en el tamaño de los distritos. Mientras los distritos de oriente mantuvieron una magnitud pequeña (dos a cuatro diputados), los distritos del Occidente del país y del casco urbano metropolitano crecieron a niveles de magnitud alta (ocho o más diputados).
- Esa asimetría en la magnitud de los distritos generó distorsiones en el sistema de representación. Mientras los distritos pequeños favorecían a los partidos más grandes, los distritos de mayor magnitud favorecieron la atomización partidaria. La sumatoria de ambas distorsiones provocó una tendencia según la cual los partidos mayoritarios obtenían bancadas relativamente grandes, mientras que muchos partidos minoritarios alcanzaban bancadas mínimas o marginales. Es decir, la asimetría de los distritos favoreció una desigualdad funcional de los partidos: partidos mayoritarios fuertes que conviven con partidos minoritarios muy pequeños.
- El problema anterior se agravaba a raíz de la utilización del Método D'Hondt para la conversión de votos en escaños, bajo la fórmula de la representación proporcional de minorías. El sistema D'Hondt favorece a los partidos mayoritarios, lo que agudizaba la desigualdad funcional del sistema de partidos políticos.

- A su vez, el mantenimiento de un sistema de votación por medio de listas cerradas y bloqueadas favoreció tendencias caciquistas y clientelares al interior de los partidos políticos, lo que impidió la consolidación de partidos con tendencias democratizadoras. Asimismo, la utilización de este sistema favorece también prácticas que corrompen la institucionalidad partidaria en cuanto a su representatividad y organización territorial, tales como la “venta de casillas”, la utilización del modelo de “partidos-franquicias”.
- La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobada en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República, generó un cambio sustantivo al diseño del sistema electoral. Este se refiere al establecimiento de un número fijo de diputados (160) y al establecimiento de un número fijo de representantes por distrito, en función a un listado taxativo incorporado en la Ley. Dicho modelo si bien resuelve el problema del crecimiento del parlamento, atenta contra la representatividad en el tiempo, porque de aplicarse este sistema resultará incapaz de adaptarse a procesos de cambio demográfico como las migraciones internas. Desde ya, se vislumbra que para el proceso electoral 2019 habrá distritos sub-representados en el occidente del país, mientras que los distritos urbanos metropolitanos estarán sobre-representados.
- La discusión de un sistema de paridad y alternancia para candidaturas por consideraciones de género y etnia, si bien no fue incorporado a la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se mantiene viva en el debate nacional. No obstante, hay que considerar que sin una revisión al modelo de distritos, al sistema de listas cerradas y bloqueadas, o a la utilización del sistema D’Hondt para la conversión de votos en escaños, esta reforma tendrá un efecto menor al deseado. La asimetría en el tamaño de distritos también afectaría la aplicación del sistema de paridad, puesto que dicho modelo sería funcional únicamente en circunscripciones de magnitud grande, mientras que en circunscripciones menores, el efecto real de la paridad se diluiría por el efecto mayoritario del sistema.

9. RECOMENDACIONES

- A la luz de las conclusiones anteriores, se recomienda realizar un proceso de reforma en cuanto al sistema de distritos electorales de Guatemala, cuyo objetivo sea generar una distribución de circunscripciones electorales cuya magnitud oscile entre los cuatro y ocho diputados. De esta forma, se buscaría reducir las dos distorsiones anteriormente identificadas: la propensión hacia la concentración partidaria en los distritos muy pequeños, y la propensión hacia la fragmentación en los partidos muy grandes.
- Dado que el sistema de distritos electorales se encuentra en el Artículo 157 de la Constitución Política de la República, un rediseño sistémico del modelo de distritos requeriría de una eventual Reforma Electoral, que permita deslindar la unidad territorial de los departamentos, del sistema de distritos electorales.
- Otra posibilidad es reconocer a nivel de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el concepto de “sub-distritos electorales”, que permita subdividir aquellos distritos excesivamente grandes (Guatemala, Central, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz), con el objetivo de reducir la propensión a la fragmentación de los mismos.
- Una tercera alternativa es generar una redistribución de los distritos electorales en función a una relación de cocientes y proporciones poblacionales. Básicamente, se toma como base la reciente reforma al artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que establece un número fijo de 160 diputados, subdivididos entre 128 electos por medio del sistema de distritos electorales, y 32 diputados por Lista Nacional.

De los 128 diputados distritales, se asigna 2 diputados a cada distrito electoral, por el simple hecho de ser distrito (para un total de 46), y los restantes (82) se asignan en función a la proporción poblacional de cada distrito, de acuerdo al último censo poblacional.

- Es importante resaltar que indistintamente de la alternativa a utilizar para asignar el número de diputados por distrito, resulta imperativo reformar el artículo 205 vigente de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado mediante el Decreto 26-2016 del Congreso de la República), ya que la fórmula allí contenida resulta antagónica a los principios de representatividad y proporcionalidad, al establecer números fijos de diputados por distrito, sin realizar consideraciones que permitan adaptar la magnitud de las circunscripciones a los cambios demográficos.
- Asimismo, a la luz de las conclusiones relacionadas con la utilización del Método D'Hondt para la conversión de votos en escaños, que revela la tendencia de dicho mecanismo de favorecer a los partidos mayoritarios, se recomienda adoptar fórmulas tendentes a mayor proporcionalidad, tales como el método Saint-Lague, o las fórmulas de cocientes. Sin embargo, quizá resultaría más recomendable utilizar el sistema de Saint-Lague, dada la similitud metodológica con el método D'Hondt, lo que tiende a reducir posibles complicaciones de implementación.
- De igual forma, a la luz de las conclusiones relacionadas con los efectos de la utilización del sistema de listados cerrados y bloqueados, se recomienda evaluar la posibilidad de recurrir a sistemas desbloqueados, que permitan al elector reordenar los listados presentados por los partidos políticos, o mostrar su preferencia por uno o varios candidatos en particular. Esta alternativa permitiría atender los efectos nocivos del actual sistema (clientelismo, venta de cargos, concentración política en la designación de listados); permitiría también generar mayor cercanía entre el elector y su representante, sin debilitar significativamente la institucionalidad partidaria (extremo que podría ocurrir al implementar un sistema de elección uninominal o listados abiertos).

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Guatemala (1985) y sus Reformas. Guatemala: Guatemala.

Corte de Constitucionalidad. (2009). Expediente 1376-2009. [Versión Electrónica] Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad. Recuperado el 12 de noviembre de 2016 de <http://gt.vlex.com/vid/-424072018>

Corte de Constitucionalidad. (2015). Dictamen 4528-2015, Opinión Consultiva a la Iniciativa de Ley 4974 que dispone aprobar Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad.

Duverger, Maurice. (1985). Los Partidos Políticos. México, D.F., México: FCE.

Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni. (1998). Los sistemas electorales. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL.

Lemus, J.; Brolo, J., Blas, A. (2013). Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (Disop), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asés). Guatemala, Guatemala: Asés.

Nohlen, Dieter. (1998) Sistemas electorales y partidos políticos. FCE. México.

Novales, Hugo. (2014). Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (Disop), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asiés). Guatemala, Guatemala: Asíes.

Núñez, Eduardo. (coord.) et al. (2007) Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007. Instituto Nacional Demócrata. Guatemala, Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Sartori, Giovanni. (1989) Partidos y Sistemas de Partidos. Tercera Reimpresión, Madrid, España: Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni. (1996) Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes. Primera reimpresión en español, Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Tribunal Supremo Electoral. (1986) Memoria de Elecciones Generales 1985. Guatemala, Guatemala: s/d.

Tribunal Supremo Electoral. (1991) Memoria de Elecciones Generales 1991. Guatemala, Guatemala: s/d..

Tribunal Supremo Electoral. (1995) Memoria de Elecciones Generales 1995. Guatemala, Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.

Tribunal Supremo Electoral. (2000) Memoria de Elecciones Generales 1999. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.

Tribunal Supremo Electoral. (2004) Memoria de Elecciones Generales 2003. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.

Tribunal Supremo Electoral. (2008) Memoria de Elecciones Generales 2007. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.

Tribunal Supremo Electoral. (2012) Memoria de Elecciones Generales 2011. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.

Tribunal Supremo Electoral. (2015). Iniciativa de Ley 4974 que dispone aprobar Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala: Guatemala.

Tribunal Supremo Electoral. (2016) Memoria de Elecciones Generales 2015. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.

El sistema electoral guatemalteco
fue impreso en los talleres
gráficos de Mar Visual, en el mes
de marzo de 2019. La edición
consta de 300 ejemplares en papel
bond beige de 80 gramos.

Esta investigación tiene como objetivo analizar y evaluar el funcionamiento del sistema electoral guatemalteco sobre la base de los conceptos teóricos de esta rama fundamental de la Ciencia Política. Para ello, se realiza un análisis del diseño legal-institucional a partir de los datos cuantitativos de la elección 2015.

En Guatemala, los dos principios de representación de elección mayoritaria y de representación proporcional, coexisten en tres tipos diferentes de elección: la de Presidente y Vicepresidente, la de alcaldes municipales y la del Congreso.

Con base en esta descripción, esta investigación deduce los efectos de cada uno de los sistemas electorales en el marco de la democracia guatemalteca y además ofrece un análisis de las posibles consecuencias derivadas de las reformas aprobadas en 2016 en el actual proceso electoral.

ISBN: 978-9929-8189-0-3



9 789929 818903