



bbc.com

Subrepresentación política, el dilema del sistema electoral

Recibido: 30/05/2023
Aceptado: 31/05/2023
Publicado: 01/06/2023

Cristhians Manolo Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Encargado del Área Sociopolítica del IPNUSAC

Correo: crisma0622@gmail.com

Resumen

La proporcionalidad en la adjudicación de los puestos de elección popular tiene como marco la naturaleza multiétnica, plurilingüe y multicultural de la sociedad guatemalteca. Además, el sistema debe representar a las distintas corrientes de pensamiento y los actores sociales organizados que participan en las elecciones generales. El autor reflexiona sobre la eficacia de la fórmula electoral de D'Hondt aplicada para la representación proporcional de minorías. Su efectividad es limitada por el sistema centralista, conservador y discrecional que impera.

Palabras clave

Representación de minorías, sistema electoral, fórmula electoral, método D'Hondt, proporcionalidad, representación, representatividad.

Abstract

Proportionality in the allocation of popularly elected positions is based on the multiethnic, multilingual and multicultural nature of Guatemalan society. In addition, the system must represent the different currents of thought and organized social actors that participate in the general elections. The author reflects on the effectiveness of the D'Hondt electoral formula applied for proportional representation of minorities. Its effectiveness is limited by the centralist, conservative and discretionary system that prevails.

Keywords

Minority representation, electoral system, electoral formula, D'Hondt method, proportionality, representation, representativeness.

Aproximaciones teóricas

El debate de la representación de minorías en sistemas políticos democráticos en desarrollo es una paradoja. Esta pone en evidencia que, a pesar de que las democracias están diseñadas para que las mayorías decidan sobre los asuntos de mayor relevancia sociopolítica, en algunos casos las minorías son las que determinan el funcionamiento de los regímenes democráticos. Pero hay minorías de minorías. Para el caso guatemalteco, debe tomarse en cuenta que minorías poderosas, como la clase política tradicional, canalizan recursos, acaparan cuotas de poder institucional y movilizan voluntades mediante incentivos perversos en votaciones generales o en instituciones determinantes. Esos mecanismos les permiten sobredeterminar el comportamiento de la democracia del país. En contraposición hay otras minorías de grupos vulnerables o sectores empobrecidos que están fuera del debate político nacional y no logran que sus reivindicaciones sean atendidas de manera oportuna y pertinente.

Este problema es más profundo que el debate de la representación que se obtiene mediante el sufragio universal para integrar organismos de Estado, poderes locales o puestos en los órganos permanentes de los partidos políticos. Al profundizar encontramos que la representación por suma de votos puede dejar fuera la representatividad de las diversas corrientes de pensamiento, las demandas ciudadanas o pequeños grupos sociales. Se busca que las minorías vulnerables no queden excluidas del debate político y la consecuente legislación o implementación de políticas públicas como compensadores sociales o reguladores de prácticas colectivas para la sana convivencia pacífica en sociedad.

La representatividad busca incorporar al poder público en cuerpos colegiados, a los sectores organizados que promueven actividad pública para incidir en su contexto social. La representatividad no solo es producto de actos colectivos de delegación de soberanía. Requiere que haya medidas afirmativas y que mediante discriminación positiva se garantice una cuota, aunque sea mínima, de poder público a quienes no siempre gozan de la mayor simpatía electoral.



elmundo.es

La representatividad plena no se puede garantizar solo mediante los procedimientos electorales. Las fórmulas de adjudicación de cargos pueden, mínimamente, buscar la inclusión de fuerzas democráticas minoritarias que se presentan a la competencia electoral y pueden llegar a tener un limitado margen de apoyo popular.

Es aquí donde se hace determinante la naturaleza del sistema electoral el cual

«define las reglas que han de transformar la voluntad de una sociedad en la designación de sus autoridades. Incluye desde el procedimiento de postulación, el ejercicio de votar, la mecánica para contar votos y las condiciones para mantenerse en el cargo» (Brolo, 2013). En síntesis, se puede decir que es el sistema que permite convertir votos en puestos adjudicados de elección popular.

El sistema electoral guatemalteco es proporcional para la integración del Poder Legislativo (para elección de diputados por listado nacional y listados distritales), los Concejales para las corporaciones municipales y los diputados al Parlamento Centroamericano, tal y como establece el artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), de rango constitucional.

La proporcionalidad no aplica ni para elegir al binomio presidencial —el cual se elige por mayoría absoluta—; ni para elegir a los alcaldes y síndicos municipales a quienes se les adjudica el cargo mediante la mayoría relativa (Artículos 201 y 202 de la LEPP).

Según Dieter Nohlen (1998) la proporcionalidad busca generar un modelo en que los diferentes grupos sociales se encuentren representados dentro de un Congreso o en consejos deliberativos. Pero de esta manera se podría sacrificar la gobernanza y la funcionalidad del sistema político, cuando no hay capacidades de consenso y el establecimiento de agendas compartidas de país.

La proporcionalidad del sistema electoral guatemalteco está dada mediante la búsqueda de la representación proporcional de minorías. Esta es conocida como la fórmula o el método D'Hondt. El procedimiento de adjudicación se explica en el Artículo 203 de la LEPP y aunque su mecánica la estudiaremos en un apartado posterior, aquí es importante resaltar que el espíritu de la norma es facilitar la representatividad de actores organizados que se postulan a cargos en los poderes colegiados del Estado.

Es importante puntualizar que, para competir en puestos adjudicados por este método, solo se puede mediante la inscripción de planillas que son proclamadas por partidos políticos o comités cívicos electorales (para el caso de las corporaciones municipales exclusivamente).

Los listados designados en asambleas de postulación presentan el conjunto de nombres de personas que aspiran a ocupar la totalidad de los cargos colegiados en contienda. El orden en el cual se presentan es, estrictamente, el que regirá para la adjudicación de

los cargos luego de aplicar el método D'Hondt. En estas circunstancias, los votos son para los partidos y por planillas. En ellas no se puede incorporar ninguna propuesta no prevista. Tampoco se puede alterar el orden de esta, lo cual las convierte en planillas cerradas y bloqueadas.

La representación proporcional de minorías aplica para 25 circunscripciones electorales parlamentarias de postulación binominal y plurinominal, dependiendo del número de diputados que representan el territorio conforme a su población (22 departamentos, un distrito central y listado nacional para los diputados respectivos al Congreso y diputados al Parlamento Centroamericano -PARLACEN-). Asimismo, se aplica en 340 distritos electorales para la integración de los consejos municipales, en los que el debate de tópicos de diversas posiciones requiere que haya representación y representatividad de los pueblos.

La dimensión de la circunscripción electoral está determinada en el artículo 205 de la LEPP. Este establece un *númerus clausus* de diputados distritales, de 128 distribuidos desde

distritos binominales, hasta grandes distritos como el central (11 curules), departamento de Guatemala (19), Huehuetenango (10) o el distrito nacional para el mismo listado que reparte 32 diputaciones que representa el 25% del número total de diputados distritales.

Para las dimensiones de los consejos municipales, varía en función de la población. Esas dimensiones están definidas en el artículo 206 de la LEPP. Van desde los 10 concejales titulares en municipios con más de 100 mil habitantes, hasta cuatro concejales en aquellos que habitan hasta 20 mil habitantes.

La dimensión del distrito es determinante debido a que

mientras las circunscripciones uninominales o de magnitud pequeña favorecen la concentración del sistema en pocos partidos, las circunscripciones plurinominales de magnitud grande promueven mayor proporcionalidad y dispersión en el sistema de partidos. Por tal razón, las circunscripciones

pequeñas tienden a favorecer a los partidos más grandes, mientras las circunscripciones grandes favorecen a los partidos pequeños (Nohlen D., 1998).

En los departamentos con una dimensión distrital de 2 a 4 curules (13 departamentos) la pretendida representatividad no se logra mediante el sistema de representación de minorías. Esta situación se debe a que los partidos grandes, con mayor historia y con más manejo de recursos, tiende a ganar si no el 100 %, el 50 % de los puestos a distribuir. El panorama mejora en distritos con dimensiones de cinco a ocho curules (cinco departamentos), en los cuales la aplicación del método D´Hondt tiende a mejorar la distribución. En los restantes cinco distritos, en el listado nacional y las diputaciones al PARLACEN la proporcionalidad tiende a beneficiar también la representatividad de partidos políticos pequeños que logran con los votos obtenidos, adjudicarse al menos una curul dependiendo de la papeleta.

Devenir de la regulación de la representación proporcional de minorías

La fórmula D´Hondt se ha utilizado en el país para promover la proporcionalidad desde 1965 (Brolo, 2013). Ha permanecido invariable hasta la reforma del Decreto número 26-2016, reformas a la LEPP, en la cual se amplió el ámbito de su aplicación hasta alcanzar a los órganos permanentes de los partidos políticos.

La evidencia empírica sugiere que los partidos políticos en el país no tienen la capacidad de gestionar facciones o corrientes de pensamiento dentro de sí mismos. Es por esto por lo que no se acostumbra elecciones primarias de los partidos, pues los escasos ejercicios de esta naturaleza (Democracia Cristiana, 1989; Partido de Avanzada Nacional y Partido Unión Democrática 2002) terminaron por dividir a los partidos lejos de fortalecer la democracia interna. En ese sentido, la poca capacidad de manejo de facciones partidarias termina por generar una diáspora que emigra para

fundar otras organizaciones políticas, o bien, se impone el manejo patrimonial de las organizaciones políticas en el cual no se admite la disidencia de intereses de los dueños de los partidos, que expulsan a quienes buscan un manejo democrático de las organizaciones.

Con el objetivo de proporcionar herramientas para evitar la mitosis partidaria cuando hay diversas corrientes de pensamiento en ellos, en las reformas del 2016 se amplió el uso del método de representación proporcional de minorías para la integración del Comité Ejecutivo

Nacional «CEN» (Art. 28 LEPP). Este se integra a partir de las planillas inscritas, las cuales contendrán los candidatos a secretario general, secretarios adjuntos y suplentes, adjudicando en ese mismo orden a la planilla ganadora. El resto del CEN (de 15 a 21 miembros) tendrá representación proporcional de minorías. En el inciso «m» del artículo 65 de la LEPP se conmina a los partidos a la aceptación de la representación de minorías en los órganos de dirección partidaria. Se pretende incorporar a las facciones partidarias, si las hubiere, para el manejo y gestión del partido.



nacion.com

Esto es particularmente importante en una sociedad como la guatemalteca con diversidad cultural, étnica y lingüística, con lo cual, en un municipio, por citar un ejemplo, puede haber más de un pueblo originario. Esta circunstancia conlleva a que haya diversidad de idiomas y cosmovisión en un mismo territorio, lo cual puede atenuarse con la aplicación de la fórmula electoral que nos ocupa.

No está de más referir que, a pesar de que la legislación obliga a los partidos a la proporcionalidad en la integración de sus órganos directivos, sigue existiendo la cultura patrimonial y centralizada de manejo de los partidos. Estos siguen teniendo dueño o domina la red familiar que los crea. También hay intereses no explícitos de financistas, quienes dirigen los partidos a su antojo y discrecionalidad, sin importar mucho la vida partidaria.

Aplicación del Método D´Hondt

La forma de adjudicar cargos por este método establece que

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. (Artículo 203, LEPP)

Lo que se describe en la ley se aplica de manera práctica al caso de la distribución de curules en el distrito metropolitano en las votaciones generales del 2019. Los cálculos se incluyen a continuación:

Tabla 1

*Adjudicación de curules del distrito central departamento de Guatemala
Votaciones generales (16 de junio de 2019)*

Organización Política	Votos	No. de curules	Dimensión del distrito (Total de curules a distribuir en el distrito)										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
SEMILLA	66,482	3.00	66,482 ¹	33,241 ²	22,161 ¹¹	16,621	13,296	11,080	9,497	8,310	7,387	6,648	6,044
CREO	47,080	2.12	47,080 ²	23,540 ³	15,693	11,770	9,416	7,847	6,726	5,885	5,231	4,708	4,280
UNIONISTA	30,297	1.37	30,297 ⁴	15,149	10,099	7,574	6,059	5,050	4,328	3,787	3,366	3,030	2,754
VIVA	30,163	1.36	30,163 ⁵	15,082	10,054	7,541	6,033	5,027	4,309	3,770	3,351	3,016	2,742
PHG	25,953	1.17	25,953 ⁶	12,977	8,651	6,488	5,191	4,326	3,708	3,244	2,884	2,595	2,359
VAMOS	25,179	1.14	25,179 ⁷	12,590	8,393	6,295	5,036	4,197	3,597	3,147	2,798	2,518	2,289
VALOR	25,016	1.13	25,016 ⁸	12,508	8,339	6,254	5,003	4,169	3,574	3,127	2,780	2,502	2,274
WINAQ	22,825	1.03	22,825 ¹⁰	11,413	7,608	5,706	4,565	3,804	3,261	2,853	2,536	2,283	2,075
PAN	17,076	0.77	17,076	8,538	5,692	4,269	3,415	2,846	2,439	2,135	1,897	1,708	1,552
UNE	13,314	0.60	13,314	6,657	4,438	3,329	2,663	2,219	1,902	1,664	1,479	1,331	1,210
EG	12,592	0.57	12,592	6,296	4,197	3,148	2,518	2,099	1,799	1,574	1,399	1,259	1,145
TODOS	12,289	0.55	12,289	6,145	4,096	3,072	2,458	2,048	1,756	1,536	1,365	1,229	1,117

Fuente: elaboración propia con base en la memoria de elecciones generales 2019, Tribunal Supremo Electoral.

En la tabla 1, como lo establece el método, consigna una tabla en la que se parte del total de votos válidos obtenidos. Este monto se divide entre el número de curules a distribuir que son a su vez el divisor de la operación. Se procedió a identificar cada casilla con un superíndice que refiere el número de curul adjudicado, dependiendo del mayor número de votos resultante de la división respectiva y un color por partido. En el ejemplo, por razones prácticas, solo se colocaron 11 de 26 partidos que inscribieron planillas para competir en este distrito.

Al llegar a la curul 11, el dato utilizado para la adjudicación (22,161) es identificado como la cifra repartidora y se utilizó como divisor del total de votos válidos obtenidos. El resultado se consignó en la columna «Número de curules» que contiene los datos con residuos producto de la división. El dato sin residuos corresponde al total de curules adjudicadas por partido.

El orden de adjudicación es un recurso puramente metodológico de aplicación del método. No representa jerarquía en la adjudicación ni dentro del pleno de dignatarios del Organismo Legislativo,

en el cual todos, independientemente del número de votos con que se les adjudicó la curul, son electos representantes del pueblo. En este caso hay un alto nivel de representatividad, debido a que las opciones disponibles se distribuyeron en ocho fuerzas partidarias. En distritos de extensión binominal, como por ejemplo El Progreso, Baja Verapaz y Zacapa, un solo partido se adjudicó ambos puestos en el primer caso y en los restantes dos partidos obtuvieron una diputación, de más de 15 partidos que compitieron en cada uno de ellos.

El ejemplo también refleja el grado de desproporcionalidad que puede haber entre el desempeño electoral del Movimiento Semilla y el Partido Winaq que en definitiva ambos colocaron al menos un dignatario con el mismo valor político, pero con una diferencia electoral de tres a uno, que en definitiva se compensó en este distrito con la asignación de tres curules a Semilla. No obstante, hay métodos más proporcionales.

Escenarios de la representatividad en las elecciones 2023

De cara a las próximas elecciones y con el estado de situación de 30 partidos en competencia, estos deberán cumplir con lo estipulado en el artículo 93 de la LEPP: inscribir binomio presidencial (solo 2 de los 30 no presentaron candidaturas para esa papeleta y otros no les inscribieron a sus candidatos); inscribir candidatos a diputados en la mitad del total de los distritos electorales; obtener por lo menos el 5% del total de votos válidos emitidos en las papeletas de binomio o diputaciones al listado nacional. Todas estas condiciones son mínimas para no ser cancelados.

Habrán partidos que le estén apostando a la única salvedad anterior, obtener por lo menos una diputación para seguir vigentes y tener acceso a financiamiento público durante el próximo periodo administrativo.

Ante este panorama, ha prevalecido la hipótesis de que hay una estrategia oficialista de competir con partidos satélites, en los que eventualmente

podieron haber negociado la inscripción de los listados de diputaciones para la décima legislatura. De esa manera, no solo habrían inscrito a sus cuadros de confianza en un solo listado por distrito, sino competirían en la totalidad de distritos con múltiples listados. Esto eleva la probabilidad de éxito electoral, si los partidos satélites — algunos de ellos de reciente creación—, no tienen los recursos ni la trayectoria para ser opciones a nivel nacional, lo cual concentraría sus esfuerzos en los distritos que les garanticen por lo menos adjudicarse una curul. No solo seguirían existiendo, sino cumplirán con lo pactado con el oficialismo de consolidar una fuerza parlamentaria capaz de dirigir los destinos del Estado guatemalteco, independientemente de quien ocupe la primera magistratura del país.

A esto hay que sumar que la gran elección no parece ser la votación general de este año, sino la elección de segundo nivel del año 2024 en el que deberán instalarse las comisiones de postulación para integrar listados de los

cuales el Congreso deberá elegir al tercer poder de Estado, la Corte Suprema de Justicia y las Cortes de Apelaciones para el próximo periodo constitucional que les corresponde. Así las cosas, la entente que aglutine la mayoría de poder legislativo, tendrán mayores probabilidades de nombrar jueces afines que reproduzcan la cooptación del Estado mediante el modelo de gestión pública de control total que tanto ha beneficiado a la gobernanza del actual régimen. La diferencia es que el epicentro de poder no será el palacio de gobierno, sino el palacio de la décima y décima, durante el décimo mandato.

Finalmente, la estrategia de cooptación se cierra con el poder territorial y el despliegue de fuerzas partidarias que llevan a las próximas elecciones 187 alcaldes a la reelección de la mano del partido Vamos, con lo que sumarían a la movilización de votantes del día de las elecciones y las estrategias clientelares de la campaña de tierra, a un contingente significativo de caudillos significativo que se articula localmente en la campaña política electoral.



La expresión «Pacto de Corruptos» comenzó a usarse luego de la asamblea de la Anam en la que los alcaldes apoyaron a James Morales. Fotografía Soy502

En este panorama la pretendida representatividad y proporcionalidad por la que intercede la aplicación del método D'Hondt se pierde. Se corre el riesgo de repetir el estado de concentración de poder que ha privado en el actual periodo presidencial que, sin tener mayoría legislativa, articuló una plataforma de 110 votos disciplinados en la asamblea parlamentaria. Esto coadyuvó a la gobernabilidad autoritaria del Organismo Ejecutivo que impuso desde estados de excepción para gobernar, hasta la aprobación de todos sus caprichos presupuestales que le

otorgaron las mayores asignaciones de la historia en la política fiscal, sin que tuviera la capacidad de ejecución en favor de los más desposeídos. Tampoco hubo efectividad para atender las brechas sociales más lacerantes.

Desde la administración del Frente Republicano Guatemalteco (2000-2024) no se había gobernado con una aplanadora tan cómoda como la que dirige el actual gobierno. Con la concreción de la estrategia planteada, podría trasladar a un periodo más su hegemonía y músculo político, capaz

de imponerse al Ejecutivo electo y determinar la integración de las autoridades del Organismo Judicial.

No hay fórmula electoral que valga ante una cultura política tan autoritaria, centralista, citadina y discrecional como la que se ha enquistado en la institucionalidad, a raíz de la restauración conservadora que opera desde del triunfo de Alejandro Giammattei en las elecciones del 2019. El monstruo no se convierte desde afuera. Hay

que transformarlo desde adentro, promoviendo la refundación del sistema electoral mediante una Asamblea Nacional Constituyente que promulgue una nueva Ley Electoral que incorpore mecanismos para democratizar a los partidos políticos, que facilite la organización política territorial y, sobre todo, que se comprometa con la representación, representatividad y proporcionalidad de regímenes democráticos civilizados.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente 1984-1985. Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas.
- Brolo, J. (2013). *El tamaño importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), departamento de investigaciones sociopolíticas.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019). *Informe Temático: Sistema Político Electoral*. www.cicig.org
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J. y Thompson, J. (Comps). (2007). *Tratado de Derecho Electoral de América Latina*. FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. Segunda Edición.
- Tribunal Supremo Electoral. (2020). *Memoria de Elecciones Generales 2019*. Guatemala, Centroamérica.