



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

GUATEMALA, OCTUBRE 2016

# ARMANDO EL ROMPECABEZAS: DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA

JAVIER FORTIN







ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

GUATEMALA, OCTUBRE 2016

# ARMANDO EL ROMPECABEZAS: DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA

JAVIER FORTIN



## **Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)**

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

Armando el rompecabezas: Distritos electorales en

Guatemala/Javier Fortin. - - -

Guatemala: ASIES, 2016.

48 p.; 22 cm

ISBN: 978-99939-61-49-9

1. PARTIDOS POLÍTICOS.-2. ELECCIONES LEGISLATIVAS.-  
3. SISTEMAS ELECTORALES.- 4.DISTRITOS ELECTORALES.-  
5.LEGISLACIÓN ELECTORAL.- 6.LEY ELECTORAL Y DE  
PARTIDOS POLÍTICOS.- 7.DIPUTADOS.- 8.VOTACIÓN.-9.  
HISTORIA POLÍTICA.-10.GUATEMALA.- i. Fortin, Javier

### **Publicado por:**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2016

10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A

PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259

[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt), [asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 3.0 Unported.

### **Autor:**

Javier Fortin

### **Grupo de investigación:**

José Carlos Sanabria Arias

Gabriell Duarte

Karin Erbsen de Maldonado

Hugo Novales Contreras

### **Grupo editorial:**

Ana María de L. de Specher

Ana Lucía Blas

Lilliana López

Guisela Mayén

### **Diseño de Portada:**

Cesia Calderón

### **Impresión:**

Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)

La elaboración, publicación y presentación pública del documento se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de Fundación Konrad Adenauer (KAS).



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank



Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales



Konrad  
Adenauer  
Stiftung



# ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	V
SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS	1
PRINCIPIOS Y VALORES DE UN SISTEMA ELECTORAL	3
a) Gobernabilidad	3
b) Representatividad	4
c) La responsabilidad ( <i>accountability</i> ) y receptividad ( <i>responsiveness</i> ) del representante con el electorado	4
SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO	5
Desempeño del sistema electoral guatemalteco	5
a) Institucionalización partidaria	6
b) Multipartidismo	6
c) Desproporcionalidad	8
d) Identificación del electorado con su representante	8
e) Nacionalización de los partidos políticos	11
DISTRITOS ELECTORALES Y CRITEROS PARA SU CONFORMACIÓN	14
Equidad poblacional	15
Geografía	15
Comunidades de interés	15
Grupos minoritarios	15
DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA	17
ALTERNATIVAS DE DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA	21
CONSIDERACIONES FINALES	32
BIBLIOGRAFIA	39

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	– Índice de institucionalización partidaria: 2007	7
Tabla 2	– Número efectivo de partidos electorales (NPE): 1985-2015	7
Tabla 3	– Desproporcionalidad en los distritos electorales de Guatemala: 1985-2015	9
Tabla 4	– Nacionalización del sistema de partidos políticos de Guatemala: 1985-2015	12
Tabla 5	– Magnitud de los distritos electorales de Guatemala: 1985-2016	19
Tabla 6	– Adjudicación al Congreso, resultados reales y modelos de distritos electorales: 1999	30
Tabla 7	– Adjudicación al Congreso, resultados reales y modelos de distritos electorales: 2011	30
Tabla 8	– Adjudicación al Congreso, resultados reales y modelos de distritos electorales: 2015	31

## ÍNDICE DE MAPAS

Ilustración 1	– Resultados en elección de diputados distritales de EG en 2015	12
Ilustración 2	– Resultados en elección de diputados distritales de LIDER en 2015	13
Ilustración 3	– Distritos electorales de Guatemala	18
Ilustración 4	– Polígonos, unidades censo 2002 y CEMs en elecciones 2015	23
Ilustración 5	– Modelo de distritos electorales 1	25
Ilustración 6	– Modelo de distritos electorales 2	26
Ilustración 7	– Modelo de distritos electorales 3	26
Ilustración 8	– Modelo de distritos electorales 4	27



# INTRODUCCIÓN

Uno de los principales elementos de un sistema electoral son los distritos electorales. Entendidos estos no solo como el área geográfica donde se eligen representantes al congreso sino como unidades cohesivas con intereses comunes, los distritos impactan tres elementos fundamentales de una democracia: la gobernabilidad, la representatividad, y la responsabilidad y receptividad del representante con el electorado.

Con frecuencia la ciencia política ha señalado que los ideales de una democracia están contrapuestos y contribuir a la realización de uno puede significar desatender otro (Reynolds y Reilly, 1997). Por ejemplo, puede darse el caso que un gobierno más representativo se traduzca en un menor grado de gobernabilidad, o viceversa. De igual manera, alcanzar una mayor identificación y relación del representante con su electorado puede ir en detrimento de una mayor proporcionalidad. En medio de estos dilemas están los distritos electorales.

Es generalmente aceptado que por medio de los distritos se puede lograr una traducción más fiel de los votos en escaños, se puede ampliar o reducir la competencia partidaria favoreciendo o no la fragmentación y se puede estrechar o distanciar la relación del representante con su electorado. Visto de esta manera, el trazo y la magnitud de los distritos, como elemento fundamental del sistema

electoral, va acompañado de la consideración de sacrificios y compensaciones entre principios democráticos.

A pesar de lo anterior, Carey y Hix (2011) encontraron recientemente un *sweet spot* o punto justo para lograr un balance entre valores democráticos, evitando así esos sacrificios y maximizando lo mejor de “ambos mundos”. El trabajo hace un análisis de la magnitud de los distritos electorales de 609 elecciones en 81 países y encuentra que sistemas proporcionales con distritos plurinominales de magnitud media son tan efectivos como los distritos de magnitud grande para reducir la desproporcionalidad. Además, sugiere que los distritos de magnitud media, a diferencia de los distritos de magnitud alta, generan menos fragmentación partidaria, por lo que facilita la conformación de coaliciones de gobierno y la gobernabilidad. Concluye que los sistemas con distritos de magnitud media permiten la representación de grupos y opiniones diversas y a la vez fomentan o incentivan la coordinación de las preferencias de las elites, políticos y electorado en torno a partidos viables, reduciendo así el número de partidos políticos.

Para el caso de Guatemala, Brolo (2013) sugiere que modificar el sistema electoral guatemalteco, de tal forma que cada distrito elija cuatro diputados contribuiría a crear un sistema de partidos con un

equilibrio entre gobernabilidad y representación. Por medio de un análisis empírico sugiere que los distritos electorales de magnitud cuatro, como Totonicapán, Petén y Jutiapa, muestran ese equilibrio en el sistema de partidos ya que logran resultados más representativos o proporcionales que aquellos de distritos de menor magnitud. También, comprueba que los distritos con esa cantidad de representantes, a diferencia de aquellos con mayor magnitud, generan menos partidos políticos.

La pregunta es, ¿cómo luciría Guatemala con distritos electorales diferentes a los actuales y si estos alterarían la integración del Congreso? Aun cuando una simulación de esta naturaleza no contribuye teórica o empíricamente a la discusión de un sistema balanceado que maximice los principios democráticos, sí aporta al debate de las distintas propuestas que se discuten en torno a posibles reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Partiendo de lo que se sabe acerca del impacto de los distritos electorales sobre el sistema electoral y lo que se comprende del desempeño del sistema guatemalteco, se puede elucubrar acerca del impacto de modificar los distritos electorales para el sistema político del país. A su vez, esta simulación puede servir de una aproximación a ese *sweet spot* de Carey y Hix donde a criterio de Brolo, el tamaño importa.

Es importante mencionar que el trabajo parte del supuesto de que tanto las fuerzas sociales como las instituciones definen los fenómenos políticos. Sin embargo, asume que las instituciones electorales tienen la capacidad de por lo menos, modificar la relación entre los *inputs* y los *outcomes*<sup>1</sup> políticos. Toma por sentado también el carácter interactivo de los componentes de un sistema político, por lo que estima la integralidad del sistema. Sin embargo,

<sup>1</sup> Por *inputs* nos referimos a los insumos del juego político en un modelo interactivo, mientras que los *outcomes* son los resultados de esa interacción.

se centra en el diseño de los distritos electorales como uno de los elementos fundamentales del sistema electoral y de la democracia del país y por primera vez, plantea alternativas al diseño y simula sus efectos con la intención de estimular el debate.

En la primera parte del trabajo se hará una breve reseña de lo que se entiende por sistema electoral y de los efectos mecánicos y psicológicos del mismo. Se hará también referencia a tres principios democráticos y cómo por medio de las normas e instituciones electorales se puede capturar o disipar la esencia de estos. Luego, se describirá el sistema electoral guatemalteco y se presentarán algunas de sus principales características. Se propondrá una definición de los distritos electorales y se realizará una revisión de la literatura en cuanto a sus características alrededor del mundo y de los principales criterios utilizados para su conformación. Finalmente, se hará referencia a los distritos electorales en Guatemala.

En la segunda parte del trabajo se plantearán cuatro modelos de distritos electorales en el país sobre la base de los criterios para su conformación y las recomendaciones de Carey y Hix (2011) y Brolo (2013). Los modelos son: un sistema mixto con distritos uninominales y un listado nacional; un sistema con distritos plurinominales con magnitud de cuatro a seis; un sistema con distritos plurinominales con magnitud de cuatro a seis y un listado nacional; y un modelo donde se toma la conformación aprobada en las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos generando sub-distritos o circunscripciones para aquellos con una magnitud mayor a seis. Con la intención de verificar el efecto mecánico de esos cuatro modelos, se utilizarán los resultados electorales de 1999, 2011 y 2015 para adjudicar los escaños al Congreso de la República y se discutirán los resultados.



# SISTEMA ELECTORAL Y SUS EFECTOS

El concepto de sistema electoral puede definirse en sentido amplio o estricto. Un sistema electoral en sentido estricto se entiende básicamente como el mecanismo para traducir votos en cargos. En el sentido amplio un sistema electoral incluye el conjunto de normas e instituciones relacionadas al sistema político, a la adjudicación y calificación del sufragio, a la administración electoral, al financiamiento electoral, a la garantía de elecciones libres y a los resultados electorales confiables, entre otras cosas. Visto de esta manera, el sistema electoral incluye no solo los principios y mecanismos de cómo traducimos las preferencias electorales en cargos, sino todos los elementos y procesos que se dan en torno al proceso mismo de expresar esas preferencias, a la administración del sistema y la confiabilidad y transparencia del mismo (Nohlen, 1998).

Los sistemas electorales suelen agruparse en tres grandes familias, dependiendo de qué tan bien traducen los votos en cargos o qué tan proporcional es el sistema. Así, se clasifican en mayoritarios, proporcionales o mixtos. En el primer caso, los puestos son adjudicados al candidato o candidatas que hayan alcanzado la mayoría absoluta o relativa, según el caso. En los proporcionales, los cargos se distribuyen entre los participantes en proporción a los votos que hayan obtenido.

Es importante mencionar que la gran mayoría de sistemas mayoritarios utilizan circunscripciones uninominales, mientras que los sistemas proporcionales adjudican en circunscripciones plurinominales<sup>2</sup>. Por último, hay sistemas mixtos donde se aplica la fórmula mayoritaria para elegir una parte de los cargos en disputa y la proporcional para los cargos restantes; dicho de otra manera, los sistemas mixtos son aquellos en los que se utilizan criterios mayoritarios y proporcionales para la elección de diputados a una misma legislatura. De los sistemas mixtos existen múltiples variaciones<sup>3</sup>.

El análisis de los sistemas electorales tradicionalmente se ha centrado en los efectos “mecánicos” y “psicológicos” sobre la competencia partidaria (Duverger, 1954). Los sistemas tienen un efecto mecánico<sup>4</sup> al desviar el ideal de

<sup>2</sup> Las circunscripciones uninominales son aquellas donde se elige únicamente a un representante y las plurinominales son aquellas donde se escogen dos o más cargos.

<sup>3</sup> Existen dos modalidades de sistemas mixtos. Cuando los resultados de los dos tipos de elección están vinculados, la asignación de escaños a nivel proporcional depende de lo que suceda con los escaños de los distritos uninominales; los diputados electos con fórmula proporcional compensan la desproporción que se pueda generar mediante los distritos uninominales. La otra modalidad se da cuando las dos elecciones (la proporcional y la mayoritaria) se dan por separado y no guardan ninguna relación en la adjudicación.

<sup>4</sup> Dentro de las principales variables mecánicas del sistema se encuentra el tamaño de la asamblea, la magnitud de los

proporcionalidad en el proceso de conversión de los votos en cargos y tiene un efecto psicológico al estructurar el comportamiento y las preferencias del electorado y de las elites partidarias. El carácter mecánico es mucho más visible porque la distorsión de las normas se puede comprobar contrastando los resultados electorales con la representación que cada partido obtuvo en el parlamento. El efecto psicológico es más difícil de definir y de medir ya que involucra decisiones y razonamientos al nivel individual. Sin embargo, se estima que el sistema puede alentar o no la conducta estratégica de los interesados al estructurar las alternativas en la arena política<sup>5</sup>. Ambas influencias modifican la relación entre los deseos del electorado y los resultados políticos manifestándose en la estructuración de los partidos, en la sobrerrepresentación o subrepresentación de los mismos en el congreso y en el número de partidos en la competencia, entre otras cosas.

Para el caso específico de los distritos electorales, el efecto mecánico tiene que ver con la posibilidad de que la magnitud permita reflejar las preferencias del electorado, expresadas mediante el voto. Se estima que los distritos uninominales son altamente desproporcionales ya que se necesita únicamente un voto de diferencia (o la mayoría simple) entre los partidos en la elección, para ganar el cien por ciento de los cargos a adjudicar. En cuanto a los distritos plurinominales, se considera que a mayor magnitud de los distritos electorales, menor será la desproporcionalidad, dado que matemáticamente se logra un mejor ajuste de los votos recibidos en la elección *vis-a-vis* los puestos a adjudicar. En cuanto al efecto psicológico, la magnitud de los distritos afecta la conducta estratégica del electorado en

la medida que la certeza acerca de la utilidad del voto y de la coordinación<sup>6</sup> alrededor de candidatos o partidos viables, se nubla. En este caso, a mayor la magnitud del distrito, menor la posibilidad del voto estratégico.

---

<sup>5</sup> distritos electorales, la fórmula electoral y el umbral electoral. Dentro de los efectos psicológicos es común escuchar términos como el voto útil, sofisticado o estratégico. En estos casos se presume la racionalidad de los actores en el sistema y la maximización de la utilidad sobre las posibilidades de conseguir un cargo.

---

<sup>6</sup> Dentro de la corriente del voto estratégico la coordinación se refiere a la concentración del voto en una de las alternativas. La lógica es que para no desperdiciar el voto y que la participación sea “útil” o tenga impacto, se debe evitar diluirla entre opciones con poca probabilidad de elección. Por lo tanto, de haber voto estratégico, este debiera tener una consecuencia reductora del número de partidos políticos en el sistema.

# PRINCIPIOS Y VALORES DE UN SISTEMA ELECTORAL

Desde una perspectiva normativa o prescriptiva, las instituciones de un sistema electoral son importantes para la democracia ya que contribuyen o no, a avanzar en valores o principios de un gobierno representativo. Por ejemplo, la gobernabilidad, la representación y la participación electoral son principios generalmente aceptados dentro de la literatura como aquellos con gran importancia para la democracia (Nohlen, 1991, Powell, 2000, Lijphart, 1996; Norris, 2004). Un sistema cuya normativa favorece partidos débiles y un multipartidismo extremo hace más difícil la gobernabilidad. Un sistema que margina de las decisiones a grupos de la sociedad por medio de la desproporcionalidad, influye en la representación. Y un sistema que alienta el distanciamiento entre los representantes y el pueblo influye en la credibilidad del sistema, en la responsabilidad de los funcionarios y le resta motivación al electorado de participar. Es importante mencionar que con frecuencia los ideales de una democracia están contrapuestos y contribuir a la realización de uno puede significar desatender otro (Reynolds y Reilly, 1997). Puede darse el caso que un gobierno más representativo se traduzca en un menor grado de gobernabilidad, o viceversa. Visto de esta manera, la aplicación de normas de un sistema electoral va acompañada de sacrificios y compensaciones entre principios democráticos.

Para efectos del presente trabajo, tres son los principios o valores que interesan. A continuación, una breve descripción de cada uno de ellos.

## a) Gobernabilidad

La gobernabilidad hace referencia a un proceso por el que los diversos grupos se logran coordinar y logran colaborar para ejercer el poder y la autoridad. Se estima que a mayor el número de actores, más alto son los costos de transacción y de coordinación en la toma de decisión y por lo tanto, más difícil la gobernabilidad. Es generalmente aceptado que sistemas mayoritarios son más consistentes con la gobernabilidad ya que cuentan con un menor número de actores o partidos en la competencia. Por aparte, los sistemas proporcionales tienden a generar más partidos políticos, por lo que la toma de decisión se torna más difícil<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> La proposición de Duverger sostiene que la elección mayoritaria (como la de Estados Unidos) tiende a generar sistemas bipartidistas. El razonamiento es que el electorado coordinará sus esfuerzos alrededor de los dos partidos con mayor probabilidad de éxito ya que sólo un candidato puede salir electo. Esta proposición se ha generalizado a sistemas proporcionales con la variante de que en vez de esperar dos partidos políticos efectivos, la norma es considerar que haya, como máximo, un número equivalente a la magnitud más uno (la regla M+1).

## **b) Representatividad**

La representatividad hace referencia a la inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado en el congreso. Tradicionalmente se ha considerado que los sistemas proporcionales son más congruentes con este valor ya que logran traducir de mejor manera las preferencias del electorado por medio de una representación más amplia de partidos políticos en la legislatura. Una de las maneras de medir la representatividad es por medio de la proporcionalidad o la correcta relación entre la porción de votos y de escaños que logra cada partido político. La representatividad también hace referencia a la fidelidad con la que los representantes reflejan las posturas ideológicas o intereses del electorado y/o la pluralidad social; en este caso, se puede tomar la postura media del electorado y la del representante y verificar si hay una relación entre ambos. En todo caso, Arend Lijphart (1984: 140) propuso que la proporcionalidad es sinónimo de justicia electoral.

## **c) La responsabilidad (accountability) y receptividad (responsiveness) del representante con el electorado**

La relación del representante con el electorado se manifiesta por medio del grado de receptividad de los representantes respecto de las demandas ciudadanas, mediante las características que han de tener los representantes y que median la diversidad social en las instituciones de representación y a través de la rendición de cuentas de los representantes con su electorado (Manin, Przeworski y Stokes, 1999).

Es generalmente aceptado que el sistema electoral, especialmente la magnitud de los distritos electorales y la forma de la candidatura (o la estructura de las listas), tienen un efecto en el vínculo y la calidad de la relación entre

el representante y su electorado. Por ejemplo, se estima que los distritos uninominales, que adjudican generalmente con fórmula mayoritaria, facilitan el acceso del ciudadano a su representante. Se presume que la representación geográfica permite una mayor conexión y que el electorado identifica claramente al representante, por lo que logra hacerlo responsable de sus actos. Por el contrario, se estima que los distritos plurinominales que utilizan alguna fórmula de representación de minorías, generan una débil vinculación entre electorado y representante; esto se da aún más cuando la forma de la candidatura es por medio de listas cerradas ya que el vínculo más fuerte no es con el electorado sino con los partidos políticos. A la vez, la exigencia de responsabilidades se vuelve más difusa en sistemas con estas características ya que es más difícil individualizar las acciones y decisiones, y premiar o castigar estas por medio del voto.

# SISTEMA ELECTORAL GUATEMALTECO

El sistema electoral de Guatemala se puede describir como un sistema presidencial con elecciones concurrentes que se celebran cada cuatro años. La fórmula para la elección presidencial es mayoritaria con segunda vuelta o balotaje en caso de que uno de los candidatos no obtenga una mayoría absoluta (cincuenta por ciento más uno de los votos válidos). En la elección de diputados al congreso unicameral se emplea la fórmula d'Hondt de representación proporcional de minorías a las listas cerradas y bloqueadas, propuestas por los partidos políticos. Cada elector cuenta con dos votos para el legislativo, uno para escoger diputados por circunscripción distrital y el otro para escoger diputados por circunscripción nacional.

Según las más recientes reformas a la LEPP contenidas en el decreto 26-2016 del Congreso de la República, la asamblea se compone de 160 diputados, 128 electos en distritos electorales que coinciden con la división administrativa del Estado por departamentos, con la excepción del de Guatemala que se divide en el distrito central (municipio de Guatemala) y el distrito de Guatemala (compuesto por el resto de municipios del departamento de Guatemala) y 32 diputados por listado nacional. Como se describe más adelante, la magnitud de los distritos está dada

por la Ley<sup>8</sup>. Las circunscripciones de ambos tipos (nacional y distrital) son primarias ya que no están jerarquizadas y la adjudicación en una no depende de los resultados en el otro.

## Desempeño del sistema electoral guatemalteco

Fortin (2008b) hace un análisis descriptivo del desempeño del sistema electoral y presenta algunas observaciones acerca del por qué ha tenido el rendimiento que tiene. Plantea que la combinación de instituciones del sistema político y electoral de Guatemala ha exhibido cuatro características importantes desde su entrada en vigencia en 1985: un sistema de partidos endeblemente institucionalizado (Mack y Castillo, 2006; Mack y Erazo, 2006; FLACSO 2008), un alto multipartidismo (Fortin, 2007b; Fortin y Ortiz, 2008a; Fortin, 2008b; Brolo, 2013), desproporcionalidad (Lara, 2002; Fortin, 2007b; Fortin y Ortiz, 2008a; Fortin, 2008b; Brolo, 2013) y una baja identificación del electorado con sus representantes (Fortin, 2007a y c). A continuación, una breve descripción de cada una de ellas.

<sup>8</sup> Con anterioridad a la reforma a la LEPP de 2016, la magnitud de los distritos se calculaba a razón de un diputado por cada 80,000 habitantes, según lo contenido en el artículo 205 de esa Ley.

## a) Institucionalización partidaria

Para Mainwaring (1998) la institucionalización partidaria consta de cuatro dimensiones: a) estabilidad en la competencia interpartidaria; b) raíces partidarias en la sociedad; c) legitimidad de los partidos; d) y organización partidaria. En un sistema débilmente institucionalizado los partidos que un día son relevantes o que tienen una cuota de poder significativa suelen perder esa importancia a los pocos años. En los sistemas con baja institucionalización no hay lealtad del electorado con los partidos y los ciudadanos basan su voto en las características personales de los candidatos. También, en los sistemas poco institucionalizados la población desconfía de los partidos y es escéptica de la utilidad de los mismos para la democracia. Por último, en un sistema endeble los partidos no tienen una organización funcional permanente, los líderes partidarios dominan la organización y la actividad del partido tiene altibajos que coinciden con los eventos electorales.

El cuadro a continuación presenta un índice de institucionalización partidaria elaborado por Mark P. Jones para 18 democracias latinoamericanas. La columna “índice” es el promedio de la medición de las cuatro variables propuestas por Mainwaring<sup>9</sup>. A mayor el valor del índice, mayor la institucionalización partidaria. Como se puede apreciar, hay diferencias significativas entre los países de la región. Uruguay, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá y Chile tenían en

<sup>9</sup> La estabilidad en la competencia interpartidaria se midió a través de la volatilidad. Para medir las raíces partidarias en la sociedad y la legitimidad de los partidos se utilizaron varias de las preguntas formuladas en la encuesta de opinión de Latinobarómetro 2000-2005. La organización partidaria se midió mediante la antigüedad del partido en combinación con la opinión de los legisladores (PELA 2007) acerca de si consideraban que la organización de su partido es continua o si prácticamente es un vehículo electoral. Para más información acerca de la construcción del índice y de la operatividad de las variables involucradas, ver Jones (2007).

el 2007 una institucionalización que se compara a las democracias más desarrolladas de Europa Occidental (Jones, 2007). En el otro extremo estaba Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala y Bolivia. En estos países los sistemas presentan grandes retos para la democracia. De este grupo de países, Guatemala y Bolivia tenían los índices más bajos del hemisferio con 44 y 43 puntos respectivamente.

## b) Multipartidismo

Desde 1985 la competencia partidaria en las elecciones generales se ha caracterizado por un alto número de partidos. El promedio de partidos en las elecciones ha sido de 15.25 y 20.5 en el listado nacional y en las listas distritales respectivamente. Varios de los partidos que participaron obtuvieron porcentajes del electorado bastante bajos, por lo que resulta más apropiado utilizar el número efectivo de partidos electorales (NPE). Este indicador se refiere al nivel de fraccionamiento del sistema. La medición toma en cuenta el número de partidos en la contienda y los pondera según su peso relativo. Por ejemplo, si en una elección participaron 5 partidos y cada uno obtuvo 20% del voto, el número efectivo de partidos equivale a 5. Ahora bien, si dos partidos obtuvieron cada uno el 35% del voto y el resto de los partidos obtuvo un 10%, el número efectivo es de 3.63. El resultado de la medición es un número hipotético de partidos con el mismo porcentaje de voto que logran influir en la formación de mayorías. En nuestro ejemplo, el resultado apunta a que hay 3.63 partidos “serios” o “significativos” en el sistema.

El promedio de NPE para las seis elecciones generales en Guatemala ha sido de 6.15 en la lista nacional y de 6.58 en las listas distritales (tabla 2). Coppedge (1997) clasifica los sistemas de partidos según su fraccionamiento en bipartidista (de 2 a 3),



multipartidismo moderado (de 3 a 4) y multipartidismo extremo (5 o más partidos). Según esa clasificación, Guatemala es un país de multipartidismo extremo comparable a los casos de Ecuador, Brasil y Argentina.

**Tabla 1**  
**Índice de institucionalización partidaria**  
**2007**

País	Índice	Volatilidad	Raíces partidarias	Legitimidad	Organización
Uruguay	80	77	80	66	97
El Salvador	75	89	71	43	98
Honduras	73	94	76	40	82
República Dominicana	73	73	89	48	80
Panamá	71	86	76	43	79
Chile	71	97	55	54	78
Argentina	69	81	56	47	91
Paraguay	68	72	89	36	73
Nicaragua	67	69	76	36	86
México	65	76	66	37	82
Costa Rica	64	74	71	51	61
Brasil	61	85	45	37	76
Venezuela	57	53	57	55	65
Ecuador	52	57	59	28	64
Colombia	51	64	56	38	46
Perú	50	43	58	34	67
Guatemala	44	41	51	36	49
Bolivia	43	26	68	29	51

Nota: Adaptado de Jones, M. 2007. *Democracy in Latin America, Challenges and Solutions: political party and party system institutionalization and women's legislative representation.*

**Tabla 2**  
**Número efectivo de Partidos Electorales (NPE)**  
**1985-2015**

	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
<b>Distrital</b>	4.74	6.98	6.01	3.77	6.79	7.69	7.21	9.47
<b>Listado nacional</b>	4.32	5.27	5.29	3.73	6.56	7.74	6.41	9.88

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas (TSE).

### c) Desproporcionalidad

La desproporcionalidad de un sistema electoral se refiere a las distorsiones en la relación entre la porción de votos y de escaños que logra cada partido (Ocaña y Oñate, 2002). La desproporcionalidad se puede analizar empíricamente contrastando los resultados electorales de los partidos políticos versus el porcentaje de representación de cada uno de ellos en el congreso. Dentro de este tipo de análisis, el índice de Loosemore y Hanby es quizás el utilizado con mayor frecuencia<sup>10</sup>. El índice divide entre dos la suma de las diferencias absolutas entre votos y escaños de cada partido. Un resultado de 10.5, por ejemplo, significa que los partidos favorecidos recibieron 10.5% de escaños por encima de lo que les hubiera correspondido en estricta proporcionalidad y que los partidos subrepresentados obtuvieron menos escaños en un 10.5% de lo que les correspondía según los resultados electorales. Aquí es importante mencionar que la proporcionalidad es sensible a por lo menos cuatro elementos “mecánicos” del sistema: el tamaño de la asamblea, la magnitud de las circunscripciones, la fórmula electoral y el umbral electoral.

El siguiente cuadro hace referencia a la desproporcionalidad de los distritos electorales de manera individual y a la desproporcionalidad distrital de forma agregada; en este último caso, se tomó el nivel de voto para diputados distritales de cada partido a nivel nacional y se sacó el

indicador tomando en consideración únicamente el total de escaños distritales. Como se puede observar en rojo, los distritos con magnitud más pequeña son consistentemente aquellos con una desproporcionalidad más alta (ver tabla 4 para la magnitud de los distritos a través del tiempo). Por ejemplo, a partir de las elecciones del 2003, El Progreso es el distrito de menor magnitud (1 escaño) y mayor desproporcionalidad. De igual manera, el listado nacional, distrito de mayor magnitud, es el menos desproporcional en todas las elecciones con excepción de 1999 en la que Chiquimula contó con la menor desproporcionalidad; en esa ocasión, el FRG y el PAN se repartieron los dos escaños con un porcentaje de voto de 49.24% y 39.18% respectivamente. Importante es destacar que en “distritales” se evidencia que los niveles más altos de desproporcionalidad coinciden con las elecciones en las que el tamaño de la asamblea fue menor, tal el caso de 1995 (80 diputados) y de 1985 (100 diputados).

### d) Identificación del electorado con su representante

La identificación del electorado con su representante se refiere a la empatía del representante con el electorado que lo eligió. La identificación va más allá de los lazos emocionales que el representante logra establecer con su elector. La identificación supone que el representante conoce los problemas de su electorado, está comprometido a resolverlos y responde a sus iniciativas y deseos.

Como se mencionó con anterioridad, es generalmente aceptado que el sistema electoral, especialmente la magnitud de los distritos electorales y la forma de la candidatura (o la estructura de las listas), tienen un efecto en el vínculo y la calidad de la relación entre el representante y su electorado. Se estima que los distritos plurinominales con listas cerradas como

<sup>10</sup> Para medir la desproporcionalidad hay varios índices que se pueden aplicar, entre los cuales están índice de Rae, el índice de cuadrados mínimos de Gallagher, el índice de Saint Lague y el índice de la máxima desviación. A pesar que el índice de Loosemore y Hanby tiende a sobreestimar la desproporcionalidad en sistemas con varios partidos pequeños (como es el caso de Guatemala) se optó por éste debido a que su interpretación es la más sencilla de todos los indicadores. De tal cuenta, se prefirió correr el riesgo de una estimación menos acertada en aras de una interpretación más clara y transparente.



**Tabla 3**  
**Desproporcionalidad en los distritos electorales de Guatemala**  
**Índice de Loosemore y Hanby**  
**1985-2015**

Distrito	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
El Progreso	45.67	52.40	57.09	55.47	<b>76.55</b>	<b>70.63</b>	<b>72.89</b>	<b>61.87</b>
Baja Verapaz	41.84	56.02	71.79	<b>58.65</b>	45.04	41.57	38.34	55.46
Zacapa	45.22	52.85	68.30	43.25	44.50	41.57	41.29	47.39
Chiquimula	26.16	33.51	40.99	11.58	27.24	38.53	17.98	28.79
Jalapa	38.75	<b>59.47</b>	72.07	16.06	19.81	53.32	19.76	55.75
Retalhuleu	63.98	52.28	76.69	31.04	47.27	50.84	38.21	36.78
Sacatepéquez	46.56	58.33	69.15	54.69	41.04	44.97	48.58	52.73
Sololá	<b>65.53</b>	58.68	<b>79.51</b>	44.17	44.33	45.68	33.71	55.52
Izabal	42.73	40.00	62.25	38.36	52.68	46.07	36.29	31.45
Santa Rosa	52.40	39.53	46.61	31.17	34.61	48.33	47.50	39.89
Petén	35.94	44.87	69.69	34.35	22.67	26.15	23.34	34.71
Totonicapán	36.90	35.02	53.24	35.53	32.64	41.69	39.03	37.81
Jutiapa	22.93	41.66	54.25	17.15	28.61	28.81	21.48	35.76
Chimaltenango	59.61	40.03	59.94	41.16	33.60	40.23	28.66	42.50
Suchitepéquez	59.87	54.68	49.78	29.00	39.99	38.81	37.48	50.14
Escuintla	25.42	22.90	46.92	27.47	34.36	25.79	27.04	26.51
Quetzaltenango	27.57	30.88	40.32	25.52	26.43	38.79	23.10	43.77
Quiché	27.66	19.31	20.67	19.90	26.31	24.42	35.48	26.03
Alta Verapaz	30.50	34.89	41.93	21.55	20.98	20.36	24.50	32.49
San Marcos	22.15	37.56	33.36	17.72	28.42	30.17	26.96	32.40
Huehuetenango	14.04	29.90	35.53	21.80	17.50	19.85	32.09	24.56
Central	13.99	18.69	16.06	22.21	17.60	22.47	19.40	24.21
Guatemala	27.07	18.74	34.60	18.52	16.08	16.15	19.46	12.50
Listado Nacional	8.16	8.52	19.27	13.8	8.38	10.1	8.33	7.94
DISTRITAL	20.86	23.09	30.41	20.93	19.52	20.58	17.53	14.64

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas del TSE.

en Guatemala, generan una débil vinculación entre electorado y representante; esto se acentúa aún más en la medida que el *accountability* o la responsabilidad se vuelve más difusa en sistemas con estas características ya que es más difícil individualizar las acciones y decisiones y premiar o castigar, por medio del voto, las mismas.

Otra aproximación para evaluar el nivel de identificación o de compromiso del representante con su electorado es mediante encuestas de opinión al nivel distrital donde se pregunta acerca del desempeño de los diputados. La mayoría de encuestas realizadas en Guatemala han medido las preferencias electorales o evaluado la cultura política de la democracia, por lo que no se cuenta con la información necesaria para este propósito. Sin embargo, se puede tener una aproximación a la identificación por medio de la confianza o el apoyo que le brinda la población al Congreso de la República. En el VII Estudio de Cultura Democrática de los Guatemaltecos elaborado en el 2006, el Congreso recibió 42 puntos en una escala de 0 a 100; solo los partidos políticos recibieron menos apoyo que el Congreso entre un grupo de 13 instituciones guatemaltecas.

La organización legislativa es otra forma de acercarse a la identificación del electorado con su representante; la organización legislativa es la asignación de recursos y derechos parlamentarios a diputados o grupos de diputados en el seno del congreso. Si al diputado le interesara congraciarse con su electorado es razonable pensar que procure los arreglos necesarios dentro del pleno que le permitan llevar beneficios distributivos a su comunidad. Por ejemplo, los diputados de distritos agrícolas buscarán pertenecer y presidir la comisión de agricultura con el objetivo de influir sobre las decisiones y beneficiar a su electorado. Estos beneficios pueden ser subsidios, programas de desarrollo rural, infraestructura para la agricultura,

una apertura comercial, entre otras cosas. En el caso de Guatemala no hay indicios en la organización legislativa que sugiera que esta sea una de las prioridades de los diputados. En ocasiones los diputados procuran obras pero con frecuencia no está ligada a su distrito y probablemente la intención no es satisfacer las necesidades de su electorado. De hecho, la evidencia empírica<sup>11</sup> apunta a que la distribución de los recursos y la organización del Congreso giran exclusivamente alrededor de los intereses de los partidos políticos (Fortin, 2007a).

---

<sup>11</sup> Fortin (2007a) analiza las comisiones de trabajo y demuestra que la presidencia de comisión depende de la afiliación partidaria, de la importancia de la comisión y de la antigüedad del diputado en el Congreso (relación negativa). El autor analiza las siguientes variables mediante una tabla de correlaciones y una regresión logística: partido del presidente de la comisión, importancia de la comisión, tamaño de la delegación, antigüedad, profesión, tipo de representación (nacional o distrital) y número de comisiones. Los resultados apuntan a que a mayor importancia y mayor el tamaño de la delegación parlamentaria, mayor será la probabilidad de que el presidente de comisión sea un diputado del partido de la coalición o alianza de mayoría. También, el modelo apunta a que a más años en el Congreso de los diputados del partido de coalición o alianza de mayoría, menor la probabilidad de que se ocupe el cargo de presidente de comisión; esto sugiere que dentro de los criterios para designar a diputados para presidente de comisión, la especialización y la experiencia es marginal y que los diputados con mayor antigüedad son marginados por no pertenecer al partido de mayoría o esperan obtener puestos más significativos que el de presidente de comisión (jefes de bloque, junta directiva o puestos en el ejecutivo). Además, para controlar por aspectos de distribución de beneficios geográficos o búsqueda de rentas, el trabajo incluye información acerca de las presidencias de ocho comisiones ordinarias y aproxima la búsqueda de rentas con los índices de desarrollo del INE y SEGEPLAN. Ninguna comisión, excepto la de Comunidades Indígenas y la de Asuntos Municipales, tiene un sesgo hacia los distritos o Departamentos con mayor interés en su jurisdicción. Al final, el autor sugiere que los intereses por satisfacer los intereses del electorado o por especializarse se ven relegados por los intereses partidarios.



## e) Nacionalización de los partidos políticos

Además de las características mencionadas arriba por Fortin (2008b), se plantea a continuación el grado de nacionalización del sistema de partidos políticos. La nacionalización se refiere a la medida en que un partido recibe niveles similares de apoyo electoral a lo largo del territorio. Este elemento tiene efectos importantes para la sobrevivencia de la democracia, sobre los tipos de cuestiones que dominan la competencia política, sobre el comportamiento legislativo y sobre la política pública (Jones y Mainwaring 2003: 1). Adicionalmente, entre más diversa la sociedad, se espera que más alta sea la fragmentación de los partidos en la legislatura ya que procurarán apelar y representar los “clivajes” o rupturas sociales que potencialmente se dan en distintas áreas del país. En este caso, a mayor división social y mayores los “clivajes” sociales, menor el nivel de nacionalización. Por último, en un sistema con baja nacionalización las elecciones se deciden sobre la base de temas parroquiales o locales, por lo que es más difícil la coordinación y la conformación de coaliciones y por lo tanto, la gobernabilidad.

La medición más común para medir la nacionalización es aplicar el coeficiente de GINI a los resultados electorales de las circunscripciones a nivel nacional. Este coeficiente es ampliamente utilizado para analizar la desigualdad, por lo que es compatible con el análisis de la irregularidad en el rendimiento electoral a lo largo del país. Al coeficiente de GINI se le resta 1 para que los resultados mayores indiquen un mayor nivel de nacionalización (Jones y Mainwaring 2003).

El cuadro III presenta el índice de nacionalización del sistema de partidos políticos (sobre la base de los resultados de las elecciones de diputados distritales) para las elecciones de 1985 al 2015. Como se puede ver, 1999 es la elección en la

que la competencia partidaria fue más pareja o equitativa a lo largo del país. De todos los eventos electorales, la elección de 1999 ha sido también la más abultada en la historia reciente de Guatemala. En esa oportunidad, Alfonso Portillo ganó en todos los distritos con la excepción del Central y las listas del FRG obtuvieron el primer lugar en absolutamente todos los distritos. Esto se refleja en el indicador de nacionalización del FRG en 1999 de 0.90, el más alto de cualquier partido político en la historia de la reciente democracia.

Para entender de mejor manera el índice de nacionalización, se incluye en el cuadro el resultado del partido con el índice de nacionalización más alto (LIDER) y el partido con el indicador más bajo (Encuentro por Guatemala, EG) en las elecciones de 2015. Aquí es importante mencionar que el indicador no mide el porcentaje de voto que obtuvo el partido o qué tan bien le fue en la elección. Lo que captura es qué tan consistente o parejo fue el desempeño del partido en todas las circunscripciones o unidades geográficas del territorio. Como se puede apreciar en el mapa I, en la mayoría de municipios EG obtuvo un voto bastante parejo menor al 2% de los votos válidos. Sin embargo, en varios municipios, especialmente del departamento de Guatemala, obtuvo un voto que llegó hasta un 21.52% de los votos válidos. Ese desempeño poco parejo arroja uno de los índices más bajos de nacionalización para cualquier partido político en cualquiera de las elecciones generales y presenta alguna luz acerca de la probabilidad del surgimiento de partidos políticos regionales, como quizás es el caso de EG.

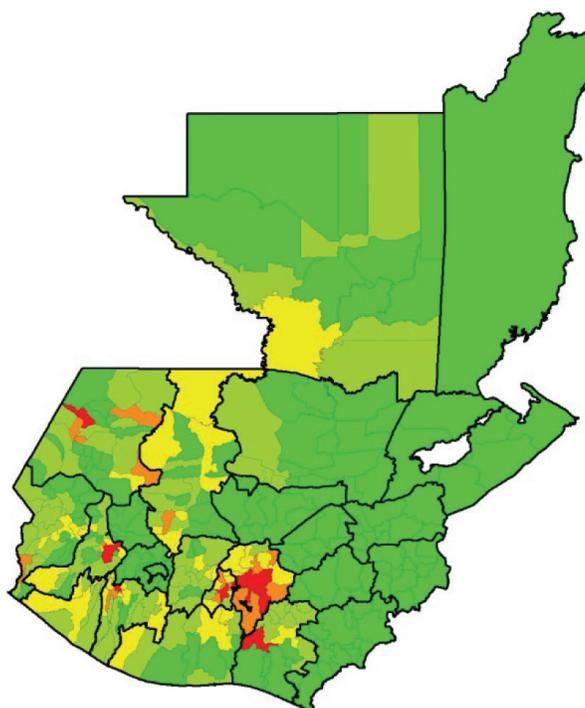
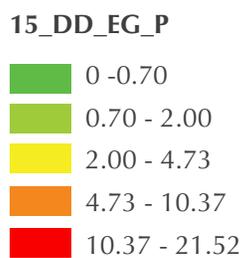
Por el contrario, el indicador del partido LIDER apunta a que el porcentaje de voto que obtuvo a lo largo y ancho del país fue relativamente parejo o poco desigual (ver Mapa II). De nuevo, esto no habla acerca de qué tan bien le fue sino qué tan igual fue su desempeño en el territorio.

**Tabla 4**  
**Nacionalización del Sistema de Partidos Políticos**  
**1985-2015**

	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Nacionalización global	0.79	0.70	0.64	0.80	0.73	0.74	0.72	0.70
PID-FUN-FRG		0.71						
FRG			0.81	0.90	0.77	0.69	0.71	
LIDER							0.74	0.79
EG						0.69		0.53
VIVA-EG							0.60	

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas del TSE.

**Ilustración 1**  
**Resultado Electoral de Encuentro por Guatemala**  
**Diputados Distritales**  
**En porcentaje 2015**

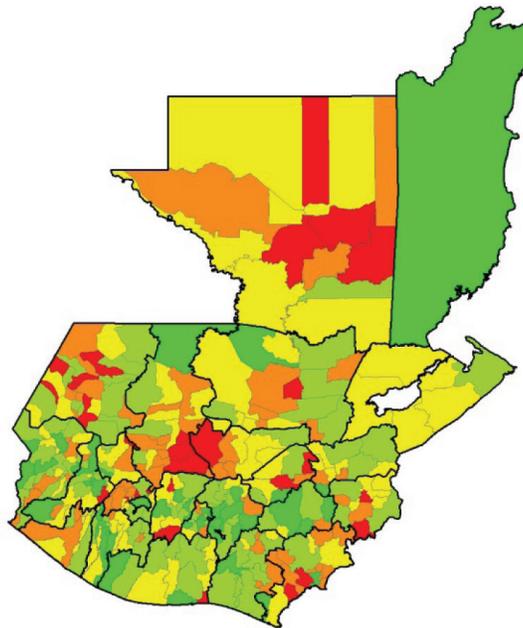
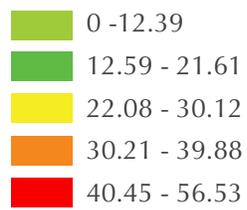


Nota: Elaboración propia con datos de los resultados electorales 2015 del TSE.



**Ilustración 2**  
**Resultados Electorales de LIDER**  
**Diputados Distritales**  
**En porcentaje 2015**

15\_DD\_LI\_1



Nota: Elaboración propia con datos de los resultados electorales 2015 del TSE.

## DISTRITOS ELECTORALES CRITERIOS PARA SU FORMACIÓN

Un distrito es la unidad geográfica dentro de la cual los votos se traducen en cargos. La magnitud de un distrito se refiere al número de escaños o cargos que se eligen en este; a mayor número de escaños a repartir, mayor es la magnitud de la circunscripción y viceversa. Los distritos pueden ser uninominales (distritos donde se elige únicamente a un representante) o plurinominales (distritos donde se eligen dos o más congresistas). Alrededor del mundo los países cuentan con un rango amplio en la magnitud de sus distritos. Por ejemplo, hay países donde existen únicamente distritos uninominales como Estados Unidos y países como Israel donde el país entero es el único distrito en el que se eligen 120 representantes.

Handley y Grofman (2008) hacen una comparación del sistema de distritos electorales de 87 países por medio de la recopilación de información proveniente de las siguientes fuentes:

1. La compilación de las normas relacionadas a los distritos electorales y la administración o delimitación de los mismos contenidas en las constituciones y la legislación electoral.
2. La información recopilada por el *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) y otras organizaciones durante misiones electorales.
3. Información levantada en las siguientes encuestas:

- a. Encuesta acerca de la delimitación distrital enviada por el IFES en el otoño del 2004 a los entes encargados de la delimitación.
- b. La encuesta del proyecto EPIC que incluye una serie de preguntas acerca de las prácticas en torno a la delimitación de los distritos electorales; este proyecto incluyó también una conferencia, presentación de casos de estudio y la encuesta, todo lo cual fue patrocinado en gran parte por el *National Science Foundation* del gobierno de los Estados Unidos.

De los 87 países evaluados, 60 delimitan sus distritos electorales periódicamente. De los países que no lo hacen, la mayoría cuenta con sistemas proporcionales con listas donde sus distritos coinciden con las divisiones políticas-administrativas del Estado, tal el caso de Guatemala y de la mayoría de países en América Latina.

Los países que en efecto delimitan sus distritos periódicamente cuentan con normas y criterios para el trazo de los nuevos límites electorales. En ocasiones esos criterios están contenidos en su constitución o normativa electoral y otras veces son producto de la costumbre o la jurisprudencia. Los principales criterios alrededor del mundo se agrupan en los cuatro que se describen a continuación.



## Equidad poblacional<sup>12</sup>

El criterio más común para delimitar los distritos electorales es el de equidad de población: aquel donde todas las unidades se delimitan mediante una cantidad igual o similar de población. De los 60 países que delimitan sus distritos, la mayoría señaló que la población es su principal criterio. Es importante mencionar que la tolerancia, o porcentaje de variación de población entre distritos, es diferente en cada país. Por ejemplo, en Estados Unidos todos los distritos tienen que tener una cantidad prácticamente igual de población mientras que en Singapur se permite que haya una diferencia de hasta 30% entre distritos.

## Geografía

La geografía en la delimitación de los distritos electorales se refiere a las fronteras definidas en los límites administrativos del estado o a los límites naturales como cordilleras, lagos, ríos e islas; la accesibilidad al territorio, la lejanía del mismo y la densidad poblacional son elementos que también se consideran en la geografía del territorio. En la encuesta, dos tercios de los países apuntaron a las divisiones administrativas como criterio para la definición de los distritos electorales.

Los países que llevan a cabo procesos de *redistricting* o redistribución suelen prestar atención a la contigüidad y lo compacto del territorio. Esto es especialmente cierto en países con distritos uninominales como Estados Unidos donde el fenómeno del *gerrymandering*<sup>13</sup> fue generalizado.

<sup>12</sup> Es importante mencionar que la base del criterio poblacional varía de país a país. El 53% usa la población total, el 34% el padrón electoral, seis países en Europa toman como base únicamente a sus ciudadanos. La población con mayoría de edad es la base en Lesoto y en Belarus se aplica la participación electoral de la elección anterior.

<sup>13</sup> El *gerrymandering* es un concepto que hace referencia a la manipulación de la geografía de los distritos o

Con esos criterios se busca limitar o eliminar la delimitación de distritos con formas extrañas o con territorios que no estén interconectados para favorecer políticamente a algún grupo o partido político.

## Comunidades de interés<sup>14</sup>

Otro criterio es trazar fronteras que correspondan lo más posible a las comunidades de interés. Esta consideración parte del supuesto que los distritos deben ser más que conglomerados de grupos de individuos arbitrariamente definidos y que deben ser unidades cohesivas con intereses comunes. De los 60 países, 19 citan el criterio de comunidad de interés como un elemento importante. Por ejemplo, en Australia la ley estipula que la comisión de redistribución de distritos tiene que dar consideración a las comunidades de interés en la división electoral, criterio que puede incluir aspectos económicos, sociales o regionales. En Hungría las autoridades deben considerar aspectos étnicos, religiosos e históricos, entre otras características locales, para la delimitación de los distritos.

## Grupos minoritarios

Diez de los 60 países que delimitan sus distritos electorales cuentan con provisiones especiales que garantizan una representación mínima de grupos minoritarios como lo son grupos raciales, étnicos

circunscripciones electorales con fines políticos. El concepto se origina de la manipulación de los distritos del estado de Massachusetts por parte de su gobernador, Elbridge Gerry, en 1812. Los medios, al notar el nuevo mapa electoral con distritos que se asemejaban a una salamandra, acuñaron el término Gerry (por el apellido del Gobernador) y mander (por *salamander* –salamandra en inglés-) como referencia a la manipulación de los distritos electorales con fines políticos.

<sup>14</sup> Las “comunidades de interés” son grupos de personas con intereses comunes; en el caso de los distritos electorales tiene que ver con los intereses que el diputado electo pueda traducir en beneficios para ese grupo o comunidad de individuos.

o religiosos, entre otros. Este tipo de provisiones suele darse en sistemas con distritos plurinominales dado que los sistemas uninominales no pueden garantizar la representación proporcional o la designación de un mínimo de puestos por grupo, ya que se adjudica solamente un puesto. Sin embargo, en Nueva Zelanda, un sistema con distritos uninominales, existe una disposición especial para la representación de la población aborigen Moaria. Como describe el *Electoral Knowledge Network*, además de los 60 distritos legislativos generales, la Comisión de Representación creó cinco distritos Maori. Para votar en un distrito Maori en vez de en

un distrito electoral general, un elector Maori debe inscribirse en el registro Maori. La inscripción en este registro es opcional; los Maories pueden, en su lugar, escoger inscribirse en el registro general. Debido a esta característica, los Maoris a partir de 1996 han sido representados en el Congreso en proporción a su porcentaje dentro de la población. Croacia es otro ejemplo de la aplicación de grupos minoritarios. En ese país se reservan distritos para las minorías húngaras, checas, eslovacas, ucranianas, austríacas y alemanas. Además, tres asientos son designados específicamente para la minoría serbia en el distrito de Croacia. El artículo 157 de la Constitución Política de la

## DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA

República de Guatemala establece lo siguiente:

*...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.*

Por aparte, el artículo 205 de la LEPP (reformado por el artículo 55 del Decreto 26-2016) indica lo siguiente:

*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*

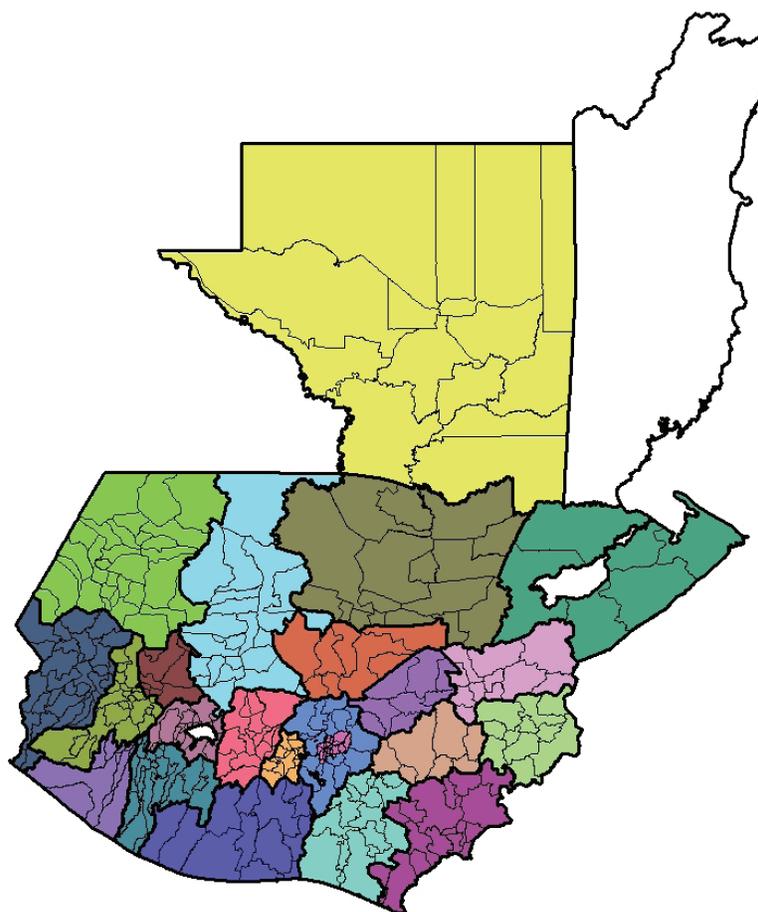
*de 128, el cual será distribuido de la siguiente forma:*

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

*Los 32 diputados electos 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 acuerdo a lo anterior, las circunscripciones en

**Ilustración 3**  
**Distritos electorales de Guatemala**



Nota: Elaboración propia con datos del IGN.

Guatemala coinciden con la división administrativa del Estado por departamentos con la excepción del departamento de Guatemala que se divide en el distrito central –compuesto por el municipio de Guatemala– y el distrito de Guatemala, integrado por el resto de los municipios del departamento (ver ilustración 3). Por otro lado, el sistema guatemalteco cuenta con dos tipos de distritos electorales primarios: el nacional y el distrital. Es importante mencionar que con anterioridad a las reformas a la LEPP del 2016, el artículo 205 de la Ley<sup>15</sup> establecía que cada distrito tenía derecho a un diputado por cada ochenta mil (80,000) habitantes y

<sup>15</sup> Es importante recordar que el artículo 205 de la LEPP ha estado en disputa a lo largo de la historia de la presente era democrática. Este artículo solía rezar que cada distrito tenía derecho a un diputado por el mismo hecho de ser distrito y a uno más por cada 80,000 habitantes. Este criterio fue aplicado por el TSE en las elecciones de 1985 y 1990. Sin embargo, en las elecciones de 1995, 1999, 2003 y 2007 el TSE se basó en el artículo 157 de la Constitución Política de la República, por lo que el criterio que prevaleció fue asignar únicamente un diputado a cada distrito por cada 80,000 habitantes. Esta diferencia en interpretación quedó definitivamente resuelta con la resolución de la Corte de Constitucionalidad contenida en el expediente 1376-2009 por medio del cual se eliminó la porción del artículo 205 de la LEPP en disputa: *un diputado por el hecho mismo de ser distrito*. En la actualidad queda obsoleta la interpretación ya que con la reforma a la LEPP, el número de diputados por distrito electoral queda fijo.



que el dato para el prorrateo<sup>16</sup> sería el del último censo poblacional. De cara a futuras elecciones, el tamaño de la asamblea<sup>17</sup> queda en un número fijo, equivalente a 160 diputados.

El cuadro a continuación hace referencia a la magnitud de los distritos electorales y al tamaño de la asamblea para cada una de las elecciones generales que se han realizado a partir de 1985. Como se puede observar, el número de diputados al Congreso de la República ha cambiado con el pasar del tiempo. En parte, esa variación se puede explicar gracias a la utilización de los diferentes censos para definir la magnitud de los distritos electorales<sup>18</sup>. Por ejemplo, en 1990 se utilizó el censo de 1981 para la distribución de las diputaciones, mientras que en las elecciones del 2003 en adelante se utilizó el censo del 2002; entre ambos hay una diferencia poblacional significativa -5,182,969 habitantes- lo cual se ve reflejado en el aumento de diputados al Congreso de la República.

**Tabla 5**  
**Magnitud de los Distritos Electorales en Guatemala**  
**1985-2016**

Distritos	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015	Reforma a la LEPP
	censo								
	1981	1981	1981	1994	2002	2002	2002	2002	
1 El Progreso	2	2	1	1	1	1	1	1	2
2 Baja Verapaz	2	2	1	1	2	2	2	2	2
3 Zacapa	2	2	1	1	2	2	2	2	2
4 Chiquimula	2	3	2	2	3	3	3	3	3
5 Jalapa	2	2	1	2	3	3	3	3	3
6 Retalhuleu	2	2	1	2	3	3	3	3	3
7 Sacatepéquez	2	2	1	2	3	3	3	3	3
8 Sololá	2	2	1	2	3	3	3	3	3
9 Izabal	2	3	2	3	3	3	3	3	3

<sup>16</sup> Por prorrateo se entiende la asignación de una cantidad de escaños a cada distrito electoral.

<sup>17</sup> El tamaño de la asamblea ejerce un impacto similar al de la magnitud de la circunscripción; a mayor el número de diputados que se eligen a la asamblea, mayor será la proporcionalidad del sistema. A pesar de eso, es importante resaltar que la proporcionalidad del sistema está más condicionado por la magnitud de los distritos que por el tamaño mismo de la asamblea. Así, pocos escaños repartidos entre escasos y grandes distritos genera resultados proporcionales, mientras que muchos escaños distribuidos entre muchas y pequeñas circunscripciones tiende a producir resultados poco proporcionales (Lago y Lago, 2000).

Adicionalmente, el tamaño de la asamblea tiene implicaciones para la representación. En este caso, se parte del supuesto que se necesita un Congreso con suficientes diputados (no pocos, ni muchos) para maximizar los canales de comunicación y tener un balance entre las distintas tareas como es la de representar, legislar y la de *constituency service*. Para un análisis del tamaño de la asamblea en Guatemala, ver la contribución de Javier Fortin en *Central American Business Inteligencia* (CABI) en <http://ca-bi.com/blackbox/?p=3055>

<sup>18</sup> De 1985 al presente se han utilizado tres censos para definir la magnitud de los distritos electorales y el tamaño de la asamblea: el censo de 1981 se utilizó para las elecciones de 1985, 1990 y 1995, el de 1994 para las elecciones de 1999 y el del 2002 para las elecciones del 2003, 2007, 2011 y 2015.

Distritos	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015	Reforma a la LEPP	
	censo	censo	censo	censo	censo	censo	censo	censo		
	1981	1981	1981	1994	2002	2002	2002	2002		
10	Santa Rosa	2	3	2	3	3	3	3	3	
11	Petén	2	2	1	2	4	4	4	4	
12	Totonicapán	2	3	2	3	4	4	4	4	
13	Chimaltenango	2	3	2	3	5	5	5	5	
14	Suchitepéquez	2	3	2	3	5	5	5	5	
15	Jutiapa	3	4	3	3	4	4	4	4	
16	Escuintla	4	5	4	4	6	6	6	6	
17	Quiché	4	5	4	5	8	8	8	8	
18	Alta Verapaz	4	5	4	6	9	9	9	9	
19	Quetzaltenango	5	5	4	6	7	7	7	7	
20	Huehuetenango	5	6	5	7	10	10	10	10	
21	San Marcos	6	6	5	8	9	9	9	9	
22	Guatemala	6	7	6	12	19	19	19	19	
23	Central	10	10	9	10	11	11	11	11	
24	Nacional	25	29	16	22	31	31	31	32	
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>116</b>	<b>80</b>	<b>113</b>	<b>158</b>	<b>158</b>	<b>158</b>	<b>158</b>	<b>160</b>

Nota: Elaboración propia con datos del TSE.

Uno de los problemas con la delimitación de los distritos electorales según la administración política del Estado es que son poco flexibles y difíciles de cambiar, salvo una reforma constitucional. Así, el prorateo varía significativamente de distrito a distrito. Como señala Brolo (2013: 6), lo más relevante para el sistema electoral es la enorme variación en la magnitud de los distritos electorales. Existen distritos que van de 1 a 31 representantes, con una media de 4. Como menciona el autor, esto afecta el tipo de representación, ya que el 20 por ciento de los territorios constituye el 20 por ciento del Congreso. Adicionalmente, sugiere que pocos países alrededor del mundo tienen una variación en la magnitud de sus distritos tan grande como Guatemala.

## ALTERNATIVAS DE DISTRITOS ELECTORALES EN GUATEMALA

En su influyente trabajo, Carey y Hix (2011) hacen una evaluación empírica de los distritos electorales de 81 países para verificar si es posible encontrar un *sweet spot* o punto justo para lograr un balance entre valores democráticos, evitando así sacrificios entre representación y gobernabilidad<sup>19</sup>. Para lograr aquello, miden la desproporcionalidad y la distancia ideológica entre electorado y representante para verificar la representación. En cuanto a la gobernabilidad, toman en consideración el número de partidos efectivos y el número de partidos en gobierno. Además de estas variables dependientes, los autores incluyen otras de control del sistema electoral y características del sistema político que pudieran afectar tanto la representación como la gobernabilidad.

El estudio encuentra que no hay una reducción significativa de la desproporcionalidad al moverse de magnitudes más allá del rango de 4-6 escaños. A la vez, indica que no hay un costo medible o significativo en cuanto a la distancia ideológica entre electorado y representante en el rango citado. Esto posiblemente es el resultado de la oportunidad, tanto mecánica como psicológica, de los partidos medianos en la competencia. Por otro lado, sugieren que pasar de magnitud 1 a 5 incrementa únicamente en 1 el número de partidos efectivos y en 0.5 los partidos en gobierno.

Al final, el estudio concluye que el factor más importante en la compensación entre representatividad y gobernabilidad, es la magnitud distrital. Esta maximización del sistema tiene su punto más alto en el rango de magnitud distrital de 6 a 8 y luego declina. Por lo tanto, para maximizar la representación inclusiva de las preferencias del electorado y la gobernabilidad y responsabilidad del representante, es recomendable escoger distritos electorales de magnitud moderada que puede estar entre 4 y 8 escaños; con esto se obtienen parlamentos altamente representativos y un número moderado de partidos políticos.

Para el caso de Guatemala, Brolo (2013: 61) sugiere que modificar el sistema electoral guatemalteco, de tal forma que cada distrito elija cuatro diputados contribuiría a crear un sistema de partidos con un

<sup>19</sup> Para Carey y Hix (2011: 384) la compensación entre gobernabilidad y representación no es lineal, por lo que está sujeta a maximización por tres razones principales: la aritmética, el voto estratégico y las limitantes cognitivas del votante. Con respecto a la aritmética, esta está sujeta a rendimientos decrecientes. Con respecto al voto estratégico y las limitantes cognitivas del votante, Brolo (2013: 54) lo describe de la siguiente manera: *Precisamente, Cox (1997) afirma que la capacidad de votar estratégicamente disminuye en la medida en que la magnitud del distrito aumenta. Principalmente, porque aumenta la dificultad para estimar el efecto marginal de los votos en el resultado. Esto coincide con estudios en psicología cognitiva que evidencian que el ser humano solo es capaz de distinguir con claridad entre un número limitado de opciones, y esta capacidad disminuye drásticamente cuando el número de opciones es mayor a siete (Miller, 1956).*

equilibrio entre gobernabilidad y representación. Menciona que los distritos electorales de magnitud cuatro, como Totonicapán, Petén y Jutiapa, muestran ese equilibrio en el sistema de partidos ya que logran resultados más representativos o proporcionales que aquellos de distritos de menor magnitud. También, comprueba que los distritos con esa cantidad de representantes, a diferencia de aquellos con mayor magnitud, generan menos partidos políticos.

Basado en lo anterior, el presente trabajo hace una propuesta de distritos electorales con un límite inferior de 4 escaños y un máximo de 6. Es importante mencionar que Carey y Hix toleran un límite superior de 8 diputados, pero con el afán de matizar y contrastar más profundamente con la conformación de distritos actual, se optó por la magnitud 6, sobre la cual, según los autores, no se encuentra una ganancia significativa en términos de proporcionalidad (Carey y Hix, 2011: 395) y favorecería un menor número de partidos políticos en un país como Guatemala donde existe un alto multipartidismo. Es importante mencionar también que para todos los modelos se utiliza el tamaño de la asamblea contenida en las recientes reformas a la LEPP, por lo que para todos es de 160 diputados el tamaño del Congreso.

La delimitación de las fronteras de los distritos electorales es una tarea que se puede realizar mediante técnicas manuales que requieren mapas impresos y los datos a considerar según los criterios que se apliquen. Por otro lado, se puede hacer uso de computadoras y sistemas de información geográfica (GIS)<sup>20</sup>, algo que se ha convertido cada

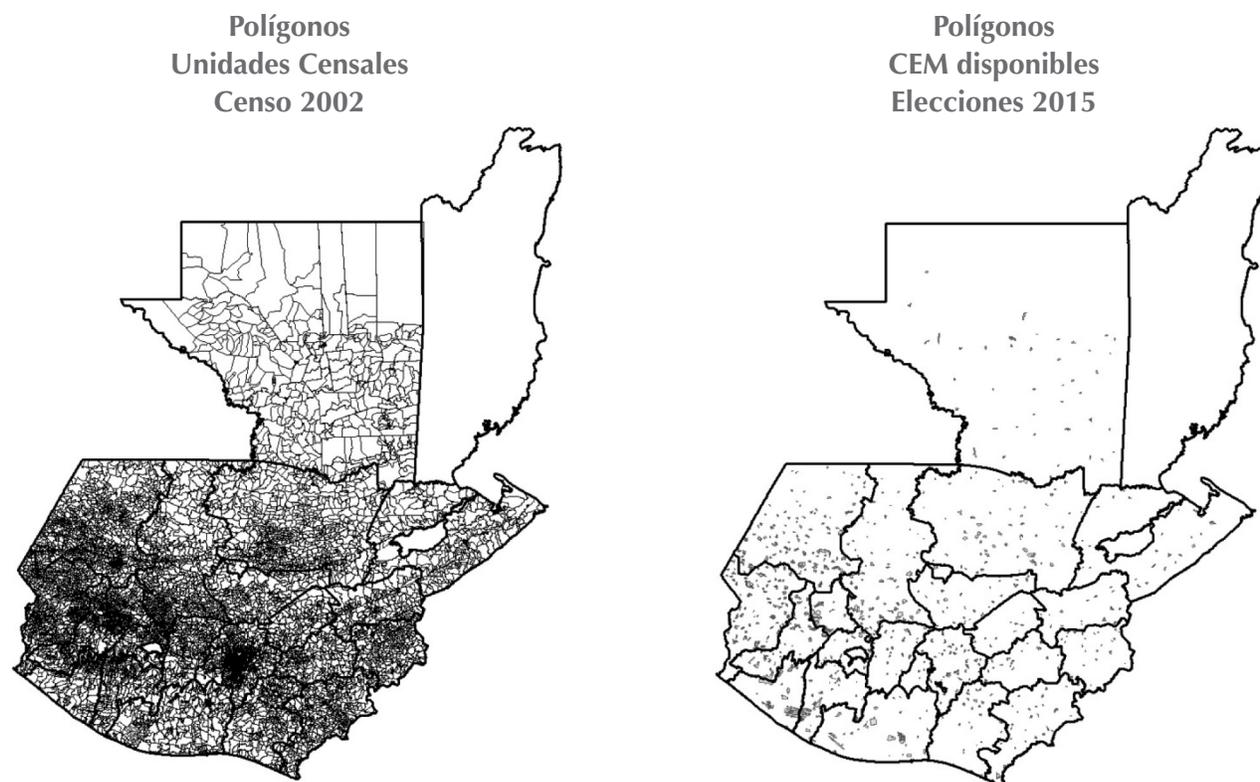
vez en más frecuente alrededor del mundo. La principal ventaja de estos sistemas es que se pueden elaborar más opciones de distritos, siendo a la vez más rápidos, precisos y eficientes en el proceso. Sin embargo, para el uso de un GIS se requiere contar con la información necesaria y los mapas digitalizados en forma de capas, un esfuerzo que puede llevar tiempo y ser muy costoso.

Para la elaboración de las alternativas de distritos electorales se procuró la siguiente información: censo 2002 y el mapa de los polígonos censales en capa, los mapas cartográficos del Instituto Geográfico Nacional (IGN), la capa de todos los accesos del país (carreteras y caminos), los mapas de grupos étnicos y lingüísticos e información de la cartografía electoral del país. Para lo último, se contactó al Departamento de Cartografía Electoral del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y se solicitó la información de las circunscripciones electorales municipales (CEM) y de la cobertura de los centros y mesas de votación. A pesar que el TSE facilitó toda la información disponible, desafortunadamente no toda está digitalizada ni armonizada con la información del último censo. Como se puede apreciar en la ilustración 4, los polígonos del censo 2002 cubren todo el país, son adyacentes y se cuenta con información de los atributos de cada uno. En el caso de la información electoral, esto no sucede. En ese sentido, es prácticamente imposible generar opciones de distritos electorales a mayor detalle del nivel municipal que luego pueda contrastarse con los resultados electorales para verificar el efecto mecánico de las distintas opciones. Así, el nivel más preciso o desglosado que se logró, salvo para el Distrito Central donde se pudo llegar a nivel de zona, fue el municipal.

<sup>20</sup> Los sistemas de información geográfica son sistemas que guardan y procesan información de dos tipos: información espacial e información de atributos. La información espacial se refiere, por ejemplo, a la ubicación de una casa. En ese mismo caso, la información de atributo es aquella que hace referencia a las características de esa vivienda, como su dirección, el municipio a la que pertenece, datos censales

de la vivienda, como cuántas personas habitan en ella, entre otros. La posibilidad de unir la información espacial y la de atributos es lo que hace de los sistemas de información espacial una poderosa herramienta, especialmente para la delimitación de los distritos electorales.

## Ilustración 4



Nota: Elaboración propia con datos del Censo 2002 y de las CEMs provistas por el TSE.

Sin embargo, este nivel fue suficiente para realizar una primera aproximación de posibles alternativas de distritos electorales en el país.

Para construir las opciones de distritos electorales se adoptaron tres de los cuatro criterios antes mencionados, buscando que los distritos de cada modelo cumplieran, en la medida de lo posible, los tres. En caso de conflictos o de diferencias, se favoreció el criterio en el orden que se presentan a continuación:

**Equidad poblacional:** Según la legislación antes de la reciente reforma a la LEPP, la base para determinar la magnitud de los distritos electorales es la información del último censo, por lo que se decidió utilizar como base la población general

en el cálculo de la equidad poblacional. En este caso, la base fue el censo 2002 cuyo dato nacional indica que la población es de 11, 237,196 habitantes. Para el modelo 2, que no incluye el listado nacional, se dividió la población total entre 160 (número total de diputados al Congreso según reformas a la LEPP), lo cual arroja un número de 70,232 habitantes por diputado. En el caso de los modelos 1, 3 y 4 que incluyen el listado nacional, la población total se dividió entre los 128 puestos que se adjudican distritalmente, lo cual arroja un número de 87,791 habitantes por diputado. Una vez establecida la clave, se procedió a agrupar los municipios que permitieran lograr el mejor ajuste en términos de la suma de población por diputado en el distrito.

**Geografía:** Debido a que el sistema actual de distritos electorales se basa en la división administrativa del Estado, se decidió respetar lo más posible las fronteras departamentales. Adicionalmente, conforme se iban agrupando los municipios por población, se trasponían los mapas cartográficos del IGN y las fronteras administrativas del Estado para verificar que los municipios que se estaban agrupando fueran contiguos o adyacentes, no tuvieran fronteras naturales que impidieran su comunicación, que el territorio fuera lo más compacto posible y que estuviera interconectado por medio de carreteras o caminos.

**Comunidades de interés:** Una vez agrupadas las zonas o municipios por población, de verificar que el grupo respetara la división administrativa y que fueran territorios contiguos y compactos, se procedió a verificar que el distrito fuera una unidad cohesiva, trasponiendo los mapas étnicos y lingüísticos del país e indagando la historia de la región. Por ejemplo, tanto en el modelo 1 como 3, se agrupó al municipio de San Rafael las Flores, Santa Rosa, con los municipios de San Carlos Alzatate y de Mataquescuintla, ambos de Jalapa, ya que con anterioridad pertenecían todos a un mismo territorio. Además, existen fuertes vínculos económicos y sociales entre los municipios a pesar de estar en departamentos diferentes. Lo mismo se hizo con los municipios de San Pedro Sacatepéquez y de San Juan Sacatepéquez en el modelo 2 y 3. Estos pertenecen al departamento de Guatemala pero se integraron a distritos que contemplan municipios del departamento de Sacatepéquez por su afinidad histórica, comercial, territorial y étnica.

En términos de la interconexión, en el modelo 3 se prefirió agrupar a Ixcán con Alta Verapaz ya que el municipio tiene mejor acceso con ese departamento que con otros municipios del mismo Quiché. También, en el modelo 1 se unió San Lucas

Tolimán de Sololá a Patulul, Santa Bárbara, San Juan Bautista y Río Bravo en Suchitepéquez por contar con interconectividad y compartir factores geográficos y climáticos.

Sobre la base de lo ya discutido en cuanto a la magnitud distrital y los criterios que se aplicaron para la delimitación de las fronteras, el primer modelo (ilustración 5) propone un sistema mixto compuesto de 128 diputados distritales electos en distritos uninominales y un listado nacional de magnitud 32. El nivel de detalle en la información geográfica tanto para el censo poblacional como para los resultados electorales no permitió el nivel de detalle necesario para una tolerancia más baja, por lo que esta quedó en 42.24% luego de quitar tanto el valor inferior como superior extremo. Es importante mencionar que debido a la misma razón, no se pudo dividir algunas áreas geográficas por lo que 25 diputados quedaron agrupados en 8 distritos de magnitud 2 (16 diputados en total), 1 distrito de magnitud 4 y un distrito de magnitud 5 (estos dos últimos corresponden a los distritos de Villa Nueva y Mixco, respectivamente).<sup>21</sup>

El segundo modelo (ilustración 6) plantea dividir el país en 34 distritos, 16 de magnitud 4, 12 de magnitud 5 y 6 de magnitud 6. En este caso, la

<sup>21</sup> Es importante señalar que el reto en los casos que se presentan a continuación fueron de dos tipos. En algunos, no se pudo dividir la población por lo que una circunscripción quedó compuesta de dos o más diputados (Villa Nueva y Mixco). En otros, el reto fue que uno de los municipios excedía por mucho la tolerancia de la población por lo que se procuró unirlos a otro municipio que permitiera, entre ambos, contar con la población para adjudicar dos escaños y que la tolerancia estuviera lo más posible dentro de un margen aceptable. Las excepciones son las siguientes: Zona 18 (magnitud 2); San Pedro y San Juan Sacatepéquez (magnitud 2); Villa Nueva (magnitud 4); Mixco (magnitud 5); Escuintla y Palín (magnitud 2); Quetzaltenango y Salcajá (magnitud 2); Cobán y San Juan Chamelco (magnitud 2); San Pedro Carchá (magnitud 2); Sansare, Sanarate, San Antonio la Paz y Jalapa (magnitud 2); y El Progreso, Santa Catarina Mita, San José Acatempa y Jutiapa (magnitud 2)



tolerancia es de 16.42%. El tercero (ilustración 7) es muy similar con la diferencia que en este sí se considera un distrito nacional para la elección de 32 diputados de listado nacional. En este se contemplan 11 distritos de magnitud 4, 12 de magnitud 5 y 4 de magnitud 6. Dicho modelo tiene la tolerancia más baja con un 15% de variación en la población entre el distrito con menor población y el de mayor.

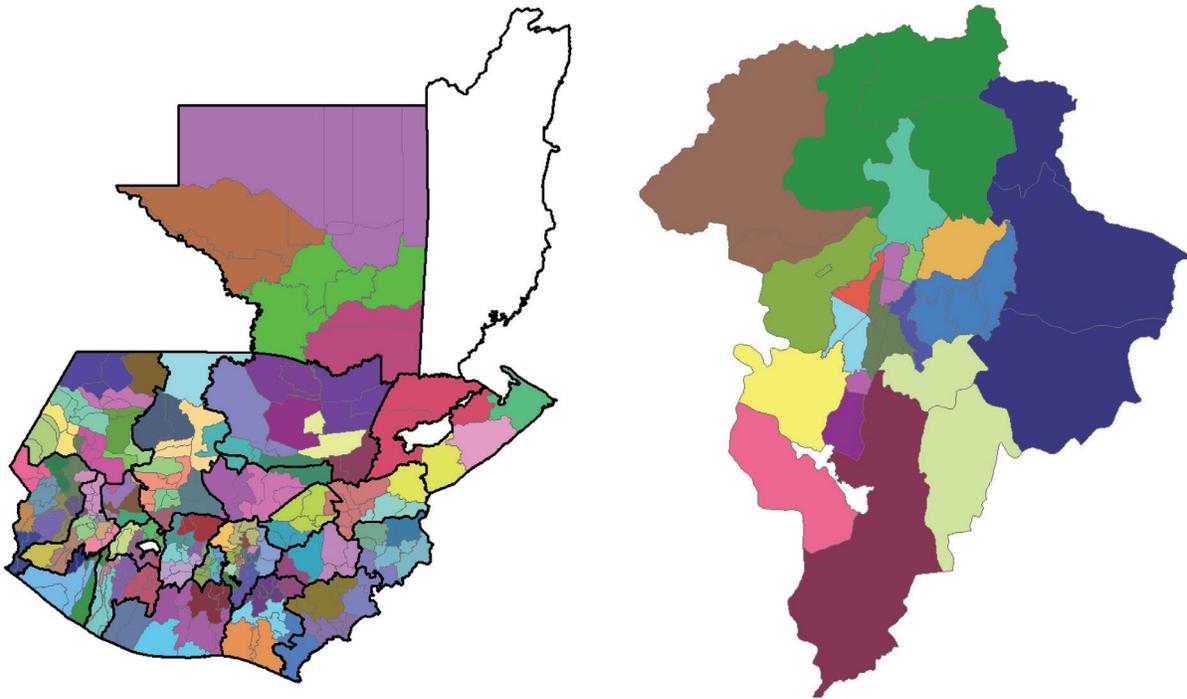
El último modelo (ilustración 8) toma el sistema actual y propone dividir los distritos con una magnitud mayor a 6. Así, por ejemplo, plantea generar dos circunscripciones en casos como San Marcos que actualmente elige 9 diputados, uno con una magnitud de 4 y el otro con una magnitud de 5<sup>22</sup>.

### Ilustración 5

#### Modelo 1 – Sistema Mixto

128 circunscripciones uninominales

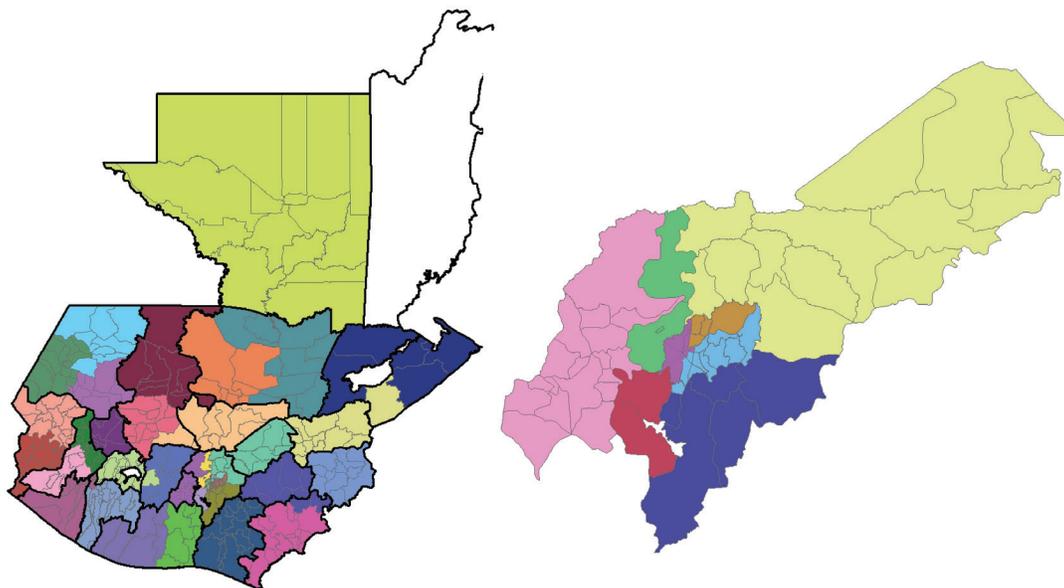
1 circunscripción nacional de magnitud 32



Nota: Elaboración propia con datos del IGN y del Censo 2002.

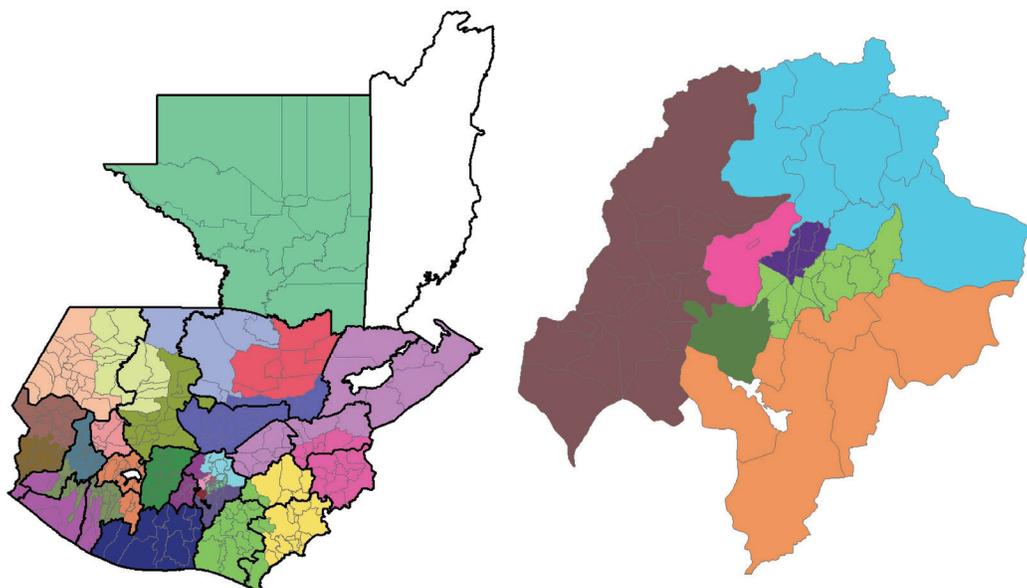
<sup>22</sup> Las circunscripciones quedaron integradas de los siguientes municipios. El primero por San Marcos, San Pedro Sacatepéquez, San Antonio Sacatepéquez, Comitancillo, San Miguel Ixtahuacán, Concepción Tutuapa, Tacana, Sibinal, Tajumulco, Tejutla, Ixchiguán, San Jose Ojetenam, Sipacapa, Río Blanco y San Lorenzo. La segunda circunscripción del departamento quedó integrada por los municipios de Cuilco, Nenton, San Pedro Necta, Jacaltenango, Ixtahuacán, La Libertad, La Democracia, San Miguel Acatán, San Rafael la Independencia, Todos Santos Cuchumatán, San Juan Atitán, Colotenango, San Sebastián Huehuetenando, Tectitán, Concepción Husta, San Antonio Husta, San Sebastián Coatán, San Rafael Petzal, San Gaspar Ixchil, Santiago Chimaltenango, Santa Ana Husita y Unión Cantinil.

**Ilustración 6. Modelo 2**  
**34 circunscripciones plurinominales de magnitud 4-6**



Nota: Elaboración propia con datos del IGN y del Censo 2002.

**Ilustración 7. Modelo 3**  
**28 circunscripciones plurinominales de magnitud 4-6**  
**1 circunscripción nacional de magnitud 32**



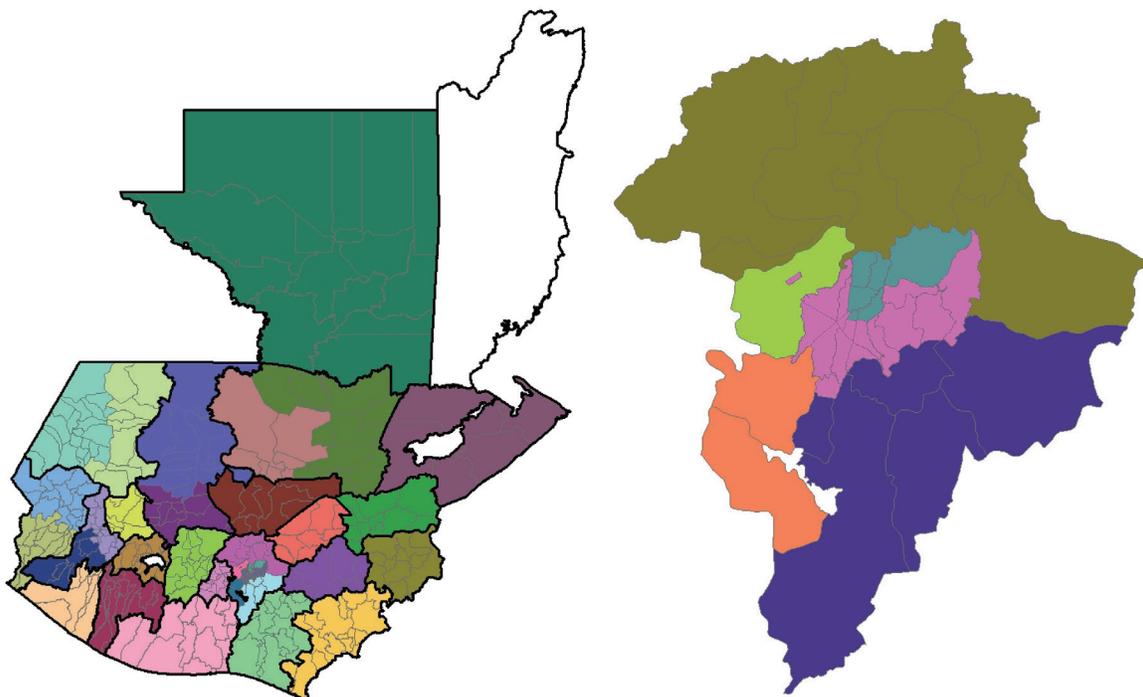
Nota: Elaboración propia con datos del IGN y del Censo 2002.

## Ilustración 8

## Modelo 4

32 circunscripciones plurinominales de magnitud 4-6

1 circunscripción nacional de magnitud 32



Nota: Elaboración propia con datos del IGN y del Censo 2002.

Ahora, para contrastar el efecto mecánico de los modelos, se aplicó los resultados electorales de las elecciones 1999, 2011 y 2015 a las propuestas de distritos electorales. Se seleccionaron las elecciones 2011 y 2015 por el hecho de ser las últimas dos. Ambas fueron elecciones especiales en su propia dimensión. Las elecciones 2011 se caracterizaron por la imposibilidad de Sandra Torres de participar como candidata a la presidencia por el partido de gobierno, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). En sistemas presidenciales con elecciones concurrentes, se asume un nivel de arrastre o *coattail effect* de la carrera presidencial sobre las legislativas. A pesar de que Sandra Torres no pudo participar, el desempeño electoral de la UNE fue sorprendente<sup>23</sup>, logrando la segunda bancada más grande en el Congreso.

La elección 2015 se caracterizó por las demandas de la ciudadanía en contra de la corrupción y del *establishment* político que se expresó por medio de las manifestaciones en la Plaza de la Constitución. Esto redundó en la elección a la presidencia de un *outsider* que corrió con un partido poco institucionalizado

<sup>23</sup> Tradicionalmente los partidos de gobierno en Guatemala tienen un rendimiento bastante menor al alcanzado en la elección anterior y aun cuando logran una bancada sustancial, no es del tamaño de la alcanzada por la UNE en esa elección. En ese sentido, es sorprendente que un partido de gobierno lograra ese desempeño, especialmente cuando no presentó un candidato a la presidencia.

y que logró elegir únicamente 11 diputados, un 6.96% del parlamento.

Para contrastar las elecciones arriba mencionadas, se optó por la elección de 1999. Como se mencionó con anterioridad, Alfonso Portillo ganó en todos los distritos con la excepción del Central y las listas del FRG obtuvieron el primer lugar en absolutamente todos los distritos. La competencia en esta elección fue muy estable y poco dividida a razón de ser la que cuenta con el menor número de partidos políticos: 3.77 para la elección de diputados distritales y 3.73 para la elección de diputados por lista nacional. A pesar de ser una elección con un Congreso y con distritos electorales más pequeños o de menor magnitud comparado al sistema actual, la desproporcionalidad fue menor a la de 1990 (elección con una asamblea más grande) y similar a las elecciones de 2003 y 2007 donde se eligieron 45 diputados más que en aquella ocasión. Adicionalmente, es el proceso electoral que contó con el mayor nivel de nacionalización y que cuenta con los dos partidos políticos con los indicadores más altos en la historia: FRG con el 0.90 y el PAN con el 0.88.

En las tablas 6, 7 y 8 se aprecia el efecto mayoritario de transformar los distritos plurinominales a uninominales. En las elecciones 1999 lo más relevante es que bajo el modelo 1, el FRG hubiera obtenido el 80.63% de la representación; un incremento que hubiera logrado en gran medida a costa del segundo lugar en la competencia, el PAN, quien perdería el 20.86%<sup>24</sup> de su representación. Es importante recordar que para efectos prácticos, ese porcentaje de representación es suficiente para promover cualquier tipo de reforma a la política pública e inclusive a la Constitución Política de la República. A toda luz, tal concentración de poder

<sup>24</sup> Este dato surge de restar el porcentaje que en efecto tuvo el PAN (32.74%) en la elección del porcentaje que le hubiera tocado bajo el modelo (11.88%).

no es sano para la democracia; el FRG hubiese tenido gobierno de mayoría con suficientes diputados para modificar cualquier orden del sistema político del país.

El Presidente Otto Pérez Molina inició su período de gobierno con el 36% de la representación. A lo largo de su período fue evidente el control que tanto él como la Vicepresidente, Roxana Baldetti, tuvieron sobre la administración pública. Además, como señalan las notas periodísticas y los casos de investigación del Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG), el gobierno del Partido Patriota logró copar o capturar gran parte de las instituciones del Estado, no solo del ejecutivo sino también del legislativo y judicial. Por lo tanto, es interesante elucubrar acerca de lo que pudo haber pasado si ese gobierno hubiera arrancado con mayoría en el Congreso, especialmente si se toma en consideración que en su primer año de gobierno planteó la reforma tributaria y se quiso incluir en la agenda una reforma constitucional.

De las tres elecciones, en la que los distritos uninominales tuvieron menor efecto fue en la elección 2015. Esto probablemente se deba a la fragmentación de la competencia partidaria (con 9.47 y 9.88 de número efectivo de partidos políticos en la elección distrital y nacional, respectivamente, es la de mayor número de partidos en la historia reciente de la democracia) y a la baja nacionalización de los partidos políticos. Los resultados sugieren que el electorado optó por casi 10 partidos dentro de la oferta electoral de una manera regional, por lo que no hubo una constante de los primeros lugares en el territorio. Por ambas razones, la elección del 2015 es la que también cuenta con el menor nivel de desproporcionalidad (26.72) comparado con la de 1999 (39.27) y la del 2011 (32.65) en este modelo.



Una diferencia interesante en los cuadros es la que se destaca entre los resultados del modelo 2 y 3 para todas las elecciones. Ambos modelos se estructuraron en función de las recomendaciones de Carey y Hix (2011) y de Brolo (2013) para la magnitud de distritos electorales, la diferencia es que en el modelo 3 se incluyó el listado nacional con magnitud 32. Con distritos únicamente de representación geográfica, el PLP y la DCG no hubieran conseguido escaños en la elección de 1999. Lo mismo le hubiera sucedido al Partido Unionista (PU), al FRG, a la alianza WINAQ-URNG-MAIZ y al PAN en el 2011 y en el 2015 le hubiera vuelto a suceder al PAN. Esto evidencia lo permisivo del listado nacional—en combinación con el bajo umbral del sistema (Fortin 2008b: 15; Brolo 2013: 12)<sup>25</sup>- en cuanto a permitir la representación de partidos políticos con bajo desempeño electoral, partidos que logran escasamente uno o dos escaños. En defensa, es importante mencionar que distritos como el listado nacional suelen incorporarse a los sistemas para evitar posiciones parroquiales que sucede en ocasiones con distritos estrictamente de representación geográfica. En todo caso, la combinación de un umbral bajo y el listado nacional de gran magnitud hace que partidos con un bajo desempeño puedan obtener representación en el Congreso.

Como antítesis al fenómeno anterior está el caso de la GANA en el 2011. Este partido logró representación en el modelo 1 y 2, algo que no sucedió en el modelo 3 y 4. A manera de discusión,

esto evidencia que la configuración de los distritos electorales y la representación geográfica impactan en la representación.

El modelo 4 toma el sistema actual (recogido en las reformas a la LEPP) y propone dividir los distritos con una magnitud mayor a seis. Reducir la magnitud por medio de nuevas circunscripciones tuvo el siguiente efecto global en la conformación del Congreso de 2015<sup>26</sup>, LIDER (+1); UNE (+3); PP (-1); UCN (+1); VIVA (+1); FUERZA (-2); EG (+3); CONVERGENCIA (-2); PAN (-2) y URNG-MAIZ (-1). La división de los distritos más grandes, como el caso del Distrito Central (se dividió en uno de magnitud 5 y otro de 6) y del de Guatemala (se dividió en tres de magnitud 5 y uno de 4) hizo que, por ejemplo, Convergencia perdiera 2 escaños (uno en el Central y otro en el de Guatemala), puestos que los ganó EG. De hecho, el caso más sobresaliente en esa elección en todos los modelos es EG. A pesar que obtuvo únicamente 4.39% del voto distrital a nivel nacional, alcanzó en este departamento más del 20%. Originalmente a EG se le adjudicaron 7 escaños, cifra que aumentó por 11, 3, 2 y 3 en los modelos 1, 2, 3 y 4, respectivamente. Esto es congruente con la literatura que los partidos medianos en el distrito son los que se benefician de una magnitud entre los 3 a 8 escaños, a diferencia de la ventaja que obtienen los partidos pequeños en distritos de mayor magnitud. También, confirma lo mencionado con anterioridad que la redistribución o conformación de las fronteras distritales tiene un efecto mecánico sobre la representación.

<sup>25</sup> El umbral electoral es la barrera mínima debajo de la cual no es posible participar en la repartición de escaños. Los partidos en Guatemala pueden sortear el umbral legal del 5% al obtener tan solo un cargo en cualquiera de los distritos. En ese sentido, el umbral efectivo en el listado nacional está por debajo del umbral legal, lo cual ha permitido que partidos pequeños mantengan su personalidad jurídica. Además, el umbral legal se aplica indistintamente a partidos o coaliciones. Para el listado nacional esto se traduce en que con menos del 2.34% de los votos válidos, un partido puede conseguir representación.

<sup>26</sup> Para comparar el sistema anterior al de las reformas a la LEPP y el actual, es importante mencionar el incremento de 2 escaños, uno por listado nacional y el otro por el distrito de El Progreso; es de recordar que se pasa de 158 a 160 diputados. En este caso, el escaño adicional en el listado nacional se le adjudicó a la UNE y el de El Progreso al PP.

**Tabla 6**  
**Adjudicación al Congreso**  
**Resultados reales y modelos de distritos electorales, 1999**

PARTIDO	ELECCIONES 1999			MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3		MODELO 4	
	% DEL VOTO (DISTRITAL)	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO								
FRG	41.36	63	55.75	129	80.63	92	57.50	87	54.38	89	55.63
PAN	27.71	37	32.74	19	11.88	54	33.75	54	33.75	54	33.75
DIA-URNG	10.88	9	7.96	9	5.63	12	7.50	15	9.38	12	7.50
PLP	4.30	1	0.88	1	0.63	0	0.00	1	0.63	1	0.63
ARDE	3.62	0	0.00	1	0.63	1	0.63	1	0.63	1	0.63
DCG	3.23	2	1.77	1	0.63	0	0.00	1	0.63	1	0.63
FDNG	2.52	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
LOV-UD	2.28	1	0.88	0	0.00	1	0.63	1	0.63	2	1.25
UCN	1.88	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
MLN	1.02	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
UCN-DCG	0.30	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
DCG-FDNG	0.27	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
AD	0.29	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
UN	0.15	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
MLN-DCG	0.09	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
ARENA	0.09	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
DIA	0.03	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00
TOTAL	100.00	113	100.00	160	100.00	160	100.00	160	100.00	160	100.00
		<b>DESPROP. - 19.42</b>		<b>DESPROP. - 39.27</b>		<b>DESPROP. - 22.18</b>		<b>DESPROP. - 19.05</b>		<b>DESPROP. - 20.30</b>	

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas del TSE.

**Tabla 7**  
**Adjudicación al Congreso**  
**Resultados reales y modelos de distritos electorales, 2011**

PARTIDO	ELECCIONES 2011			MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3		MODELO 4	
	% DEL VOTO (DISTRITAL)	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO
PP	26.65	57	36.08	85	53.13	66	41.25	60	37.50	62	38.75
UNE GANA	18.20	39	24.68	39	24.38	38	23.75	42	26.25	40	25
LIDER	9.47	14	8.86	9	5.63	14	8.75	14	8.75	14	8.75
CREO	9.23	12	7.59	5	3.13	11	6.88	12	7.50	12	7.5
UCN	9.15	14	8.86	7	4.38	10	6.25	10	6.25	11	6.875
VIVA EG	5.41	6	3.80	2	1.25	6	3.75	7	4.38	6	3.75
UNE	4.53	9	5.70	7	4.38	12	7.50	8	5.00	9	5.625
PAN	3.37	2	1.27	1	0.63	0	0.00	2	1.25	1	0.625
UNIONISTA	3.00	1	0.63	1	0.63	0	0.00	1	0.63	1	0.625
FRG	2.53	1	0.63	1	0.63	1	0.63	2	1.25	2	1.25
VICTORIA	1.71	1	0.63	0	0.00	1	0.63	1	0.63	1	0.625

ELECCIONES 2011				MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3		MODELO 4	
PARTIDO	% DEL VOTO (DISTRITAL)	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO								
URNG	1.39	1	0.63	1	0.63	0	0.00	0	0.00	0	0
CASA	1.28	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
WINAQ URNG MAIZ ANN	1.12	0	0.00	1	0.63	0	0.00	1	0.63	1	0.625
ADN	0.99	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
GANAN	0.85	0	0.00	1	0.63	1	0.63	0	0.00	0	0
VIVA	0.39	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
FCN	0.26	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
WINAQ ANN	0.17	1	0.63	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
URNG ANN	0.14	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
WINAQ	0.10	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
PAIS	0.04	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0
TOTAL	100.00	158	100	160	100.00	160	100	160	100	160	100
		DESPROP. - 17.54		DESPROP. - 32.65		DESPROP. - 23.12		DESPROP. - 19.37		DESPROP. - 19.99	

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas del (TSE).

**Tabla 8**  
**Adjudicación al Congreso**  
**Resultados reales y modelos de distritos electorales, 2015**

ELECCIONES 2015				MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3		MODELO 4	
PARTIDO	% DEL VOTO (DISTRITAL)	ESCAÑOS	% DEL CONGRESO								
LIDER	19.74	45	28.48	57	35.63	47	29.38	47	29.38	46	28.75
UNE	15.55	32	20.25	29	18.13	35	21.88	35	21.88	36	22.50
PP	11.06	18	11.39	12	7.50	23	14.38	20	12.50	17	10.63
TODOS	10.57	18	11.39	15	9.38	19	11.88	19	11.88	18	11.25
FCN NACION	7.15	11	6.96	13	8.13	8	5	11	6.88	11	6.88
UCN	5.69	7	4.43	7	4.38	7	4.38	6	3.75	8	5.00
CREO UNIONISTA	5.69	5	3.16	3	1.88	3	1.88	4	2.50	5	3.13
VIVA	4.85	5	3.16	1	0.63	6	3.75	6	3.75	6	3.75
EG	4.39	7	4.43	18	11.25	10	6.25	9	5.63	10	6.25
CONVERGENCIA	3.54	3	1.90	1	0.63	1	0.63	1	0.63	1	0.63
PAN	2.35	3	1.90	1	0.63	0	0	1	0.63	1	0.63
URNG MAIZ	2.34	1	0.63	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
FUERZA	1.91	2	1.27	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
PRI	1.30	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
MNR	0.94	0	0.00	1	0.63	0	0	0	0.00	0	0.00
MR	0.84	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
WINAQ URNG MAIZ	0.82	1	0.63	2	1.25	1	0.63	1	0.63	1	0.63
WINAQ	0.82	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
CNN	0.29	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
MI PAIS	0.14	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
CREO	0.03	0	0.00	0	0.00	0	0	0	0.00	0	0.00
	100.00	158	100	160	100	160	100	160	100	160	100
		DESPROP. - 14.64		DESPROP. - 26.72		DESPROP. - 22.46		DESPROP. - 19.94		DESPROP. - 18.49	

Nota: Elaboración propia con datos de las Memorias Legislativas del (TSE).

## CONSIDERACIONES FINALES

La discusión acerca de los distritos electorales en el país está más que justificada. Las demandas en la Plaza en el 2015 para depurar el sistema y mejorar su desempeño condujo a una reforma electoral (Decreto 26-2016) sustantiva que giró en torno a cómo transparentar el sistema. También reformó el tamaño del Congreso y fijó la magnitud de los distritos. Luego, el Presidente de la República, Jimmy Morales, convocó a un proceso de consulta con el objeto de proponer reformas adicionales que profundizaran los cambios al sistema. A lo largo del proceso, se discutieron varios elementos del sistema como la forma de la candidatura o listas electorales con la intención de promover la responsabilidad y receptividad del representante con el electorado. Al margen de la discusión estuvo proponer una reforma a los distritos electorales, quizás por el cuestionamiento de la viabilidad o factibilidad de hacerlo ya que requeriría de reformas constitucionales.

Ahora bien, uno de los principales problemas del sistema electoral de Guatemala es la delimitación de los distritos en función de los límites administrativos ya que son poco flexibles y difíciles de cambiar (Fortin y Ortiz, 2008a; Brolo, 2013). Adicionalmente, la variación en la magnitud de los distritos, que actualmente va de 2 a 32, es de las más altas en el mundo (Brolo, 2013). Esto hace

muy difícil lograr una compensación entre valores democráticos, dado que la heterogeneidad de los mismos impide aprovechar la maximización en la combinación de las normas electorales. Por ejemplo, aun cuando es razonable pensar que el cambio de listas cerradas y bloqueadas a algún formato de listas abiertas será beneficioso, el hecho es que esto no contribuirá lo suficiente en los lugares donde es más necesario, como lo son los distritos de mayor magnitud donde la distancia entre representante y electorado es más evidente. El electorado de Huehuetenango y Quiché (de magnitud 10 y 9, respectivamente), que dicho sea de paso pertenecen a dos de los departamentos con índices de educación y de desarrollo humano (IDH) más bajos del país, verán limitadas sus capacidades cognitivas ya que como sugiere Miller (1956), el ser humano solo es capaz de distinguir con claridad entre un número limitado de opciones y esta capacidad disminuye drásticamente cuando el número de opciones es mayor a siete. La demanda de una mayor identificación del representante con su electorado –quizás una solicitud más urbana que rural- en distritos como el Central y el de Guatemala tendrá limitaciones, aun cuando se abran las listas, pues el votante deberá discernir entre las listas de un sinnúmero de partidos (promedio de 20.5 para las elecciones distritales) y un número aún mayor de candidatos (potencialmente 389 candidatos para el distrito Central).



El dilema acerca del *trade-off* o sacrificios entre principios democráticos está bien documentado en la literatura. Los ingenieros o diseñadores electorales han sugerido atender este problema, en lo que respecta a la gobernabilidad, la representación y la responsabilidad y receptividad del representante con el electorado, por medio de dos posibles soluciones. Una opción son los sistemas mixtos vinculados o sobrepuestos donde la elección proporcional compensa la desproporcionalidad que se da en los distritos uninominales. La otra es trazar distritos electorales entre magnitud 4-6, tal como sugiere Carey y Hix (2011) y Brolo (2013).

El presente trabajo propuso cuatro modelos de distritos electorales sobre la base de lo que se sabe acerca de los efectos mecánicos y psicológicos de este elemento fundamental para el sistema electoral y la democracia. En el primer modelo se plantea un sistema mixto paralelo; lo ideal hubiera sido un sistema mixto vinculado pero se hizo paralelo ya que el sistema electoral actual establece de antemano el tamaño de la asamblea y la magnitud del distrito nacional, por lo que no se puede jerarquizar o vincular el mismo. El segundo y el tercero dividen el territorio en distritos plurinominales de magnitud entre 4-6, con la diferencia de que en el tercero se incluye el listado nacional. El cuarto modelo toma el sistema actual y divide los distritos con una magnitud mayor a seis en circunscripciones de menor tamaño.

La naturaleza del presente trabajo no es teórica ni empírica. Más bien, es una simulación y evaluación del efecto mecánico que tendría modificar los distritos electorales sobre las elecciones, lo cual tiene como principal objetivo contribuir y aportar al debate de posibles reformas a la LEPP. De tal cuenta, tomó los resultados electorales 1999, 2011 y 2015 y los consideró en cada uno de los modelos propuestos. *Ceteris paribus*, el modelo

de sistema mixto con distritos uninominales tendría serias repercusiones para la democracia ya que promovería una sobrerrepresentación de los partidos grandes, concentrando así el poder y posibilitando reformas al sistema que dejarían al margen la opinión de gran parte de la población. Para el caso del FRG en 1999, el partido hubiera contado con suficientes diputados para reformar la Constitución Política de la República sin consultar a ningún otro partido político. En el caso del PP en el 2011, este hubiera contado con “aplanadora naranja” en el Congreso, facultándolo a monopolizar la agenda legislativa y a reformular la política pública del país.

Los resultados de la simulación no permiten evaluar el efecto psicológico de modificar los distritos electorales; este pasa por el razonamiento del elector, candidatos, financistas y partidos políticos de cara a la competencia partidaria. En ese sentido, es difícil juzgar o determinar cómo se hubieran comportado esos actores en la competencia electoral con distritos de magnitud media. Fortin (2008b) expone algunas razones por las que en Guatemala existe la paradoja del multipartidismo aun cuando hay normas que en teoría, reducen el número de partidos políticos.<sup>27</sup> Sin embargo, reducir la brecha en la magnitud de los distritos pueda ser que tenga un efecto en la vía de reducir

<sup>27</sup> El autor plantea que en Guatemala el tamaño de la asamblea, la magnitud distrital y la fórmula electoral tienen un sesgo a favor de los partidos con mayor caudal electoral. A pesar de eso, el país es un sistema de multipartidismo extremo. Este comportamiento lo explica desde una perspectiva institucional que pasa por una legislación con bajos costos de entrada a nuevos partidos políticos, la posibilidad de establecer alianzas en los distintos niveles de elección, la postulación de candidaturas a diputado sin tener que postular a presidente y la combinación de la segunda vuelta con elecciones concurrentes. En este tema, el autor acota que los clivajes sociales y las preferencias individuales pudieran tener también un peso, especialmente en un país como Guatemala con marcadas diferencias sociales. Sin embargo, el trabajo del autor se centra en las variables institucionales que impactan en el multipartidismo.

el número de partidos políticos, ya que se evita la contaminación<sup>28</sup> de los distritos electorales de gran magnitud en la decisión estratégica y la coordinación del voto del electorado. Siendo ese el caso, los modelos 2 y 3 son los más consistentes con la maximización de los valores democráticos.

La desproporcionalidad del sistema en las elecciones de 1999, 2011 y 2015 versus la desproporcionalidad de esas elecciones en los modelos 2 y 3 no es significativamente inferior; la diferencia entre el sistema real versus el modelo 2 fue de 2.76, 5.58 y 7.82 respectivamente mientras que el real versus el modelo 3 fue de 1.83 en el 2011, de 5.30 en el 2015 y en 1999 el modelo 3 fue de hecho menos desproporcional que el real por 0.37. En ese sentido, con cualquiera de los dos modelos se perdería poco en cuanto a la proporcionalidad pero hipotéticamente habría ganancias en términos de gobernabilidad al reducir el número de partidos efectivos en el legislativo y se beneficiaría la responsabilidad y receptividad del representante con el electorado. En ambos casos, el umbral efectivo estaría en el orden del 11% de los votos válidos en el distrito para obtener un puesto, lo cual fortalecería a los partidos medianos y reduciría las microbancadas de 1 o 2 diputados en el Congreso.

La diferencia entre el modelo 2 y 3 es la incorporación del listado nacional en el 3, razón por la cual este es ligeramente más proporcional

al contar con un distrito de amplia magnitud. No es intención de este trabajo argumentar acerca de la conveniencia o no del listado nacional. Sin embargo, es importante mencionar que para evitar un efecto de contaminación de este gran distrito, se podría aplicar un umbral mínimo a los partidos o candidatos para participar en la adjudicación<sup>29</sup>; un umbral quizás del 5 o 10%, algo usual en otras naciones. Adicionalmente, el listado nacional puede convertirse en un segundo nivel de representación, como sucede en otros países, por medio del cual se eligen diputados regionales (como en el caso de Sudáfrica) o se pudiera reservar para compensar por la subrepresentación de grupos de la población como indígenas y mujeres, por ejemplo.

Con el nivel de detalle de la información disponible, los modelos 2 y 3 fueron también los que mejor cumplieron con los criterios básicos para la conformación de distritos electorales. En este caso, el modelo 2 arrojó una tolerancia del 16.42% y el modelo 3, 15%. Esta es una mejora importante al sistema de distritos electorales anterior y al planteado en la reforma a la LEPP; para los distritos de 2003 a 2015 la tolerancia fue de 67.23%, para el modelo 4 es de 43.43% y para el sistema establecido en las reformas a la LEPP es de 33.35%. Esto significa que para la equidad poblacional no hay peor sistema que el que se ha tenido al momento y el que quedó establecido en la LEPP no es mucho mejor.

Aquí es importante resaltar que aun cuando el balance de la reforma contenida en el Decreto 26-2016 es positivo, la delimitación de la magnitud de los distritos por ley, es un error. Con anterioridad la magnitud de los distritos estaba anclada en la

<sup>28</sup> El término “contaminación” es aplicado usualmente en los sistemas mixtos para denotar la posibilidad de que los incentivos de los actores en uno de los niveles de la elección, afecten la decisión en el otro. Por ejemplo, que lo que se esperaría expresamente de un sistema uninominal no se dé a cabalidad ya que está contaminado por los incentivos que genera la fórmula proporcional en el otro nivel. En el presente caso, el término se aplica para sugerir que los incentivos que generan las magnitudes ¿grandes? afectan los incentivos y la conducta del electorado en los distritos de mayor magnitud. Así también, pueda existir una contaminación producto de las elecciones concurrentes.

<sup>29</sup> En la actualidad existe un umbral del 5%, debajo del cual los partidos pierden su vigencia. Sin embargo, este umbral no aplica como barrera de entrada para la adjudicación de escaños; si ese fuera el caso, los partidos con un voto menor del 5% no podrían ser admitidos para efectos de adjudicación de los cargos.



población del distrito a razón del último censo. Por tal razón, el tamaño del Congreso y la magnitud de los distritos no ha cambiado desde las elecciones del 2003 ya que no ha habido un nuevo censo; el último data del 2002. A toda luz, el desfase de los datos poblacionales del censo 2002 con la realidad actual es enorme por factores como la migración y el crecimiento poblacional. Si en efecto se realiza un censo en el 2017, esto cambiará significativamente los datos poblacionales y será difícil, salvo una nueva reforma a la Ley, ajustar la magnitud en función de la nueva población. De hecho, dejar fijo el tamaño del Congreso (160 diputados en este caso) y precisar la magnitud distrital por ley es un absurdo que viola flagrantemente el principio de una persona un voto.<sup>30</sup> En todo caso, se pudo haber previsto el tamaño de la asamblea pero dejar flexibilidad para el prorrateo distrital.

Dada las circunstancias, es inevitable iniciar una discusión acerca de los distritos electorales. En primer lugar, el error cometido en la reforma a la LEPP al fijar la magnitud de los distritos deberá ser corregido. En segundo lugar, según el artículo 80 de la reforma (el cual modifica el 256 bis de la Ley), se establecerá la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, cuyo objetivo es evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas que fueren procedentes a la Ley. Por lo anterior, es inadmisibles que no se converse seriamente de lo que, según la literatura, es quizás el factor más importante de un sistema electoral.

De ser ese el caso, es recomendable aplicar estándares internacionales y mejores prácticas en el proceso de discusión de los distritos electorales. Para el efecto, Handley (2007) propone lo siguiente:

- Imparcialidad: la delimitación debe de llevarse a cabo por una autoridad independiente, profesional y no alineada a un partido político en particular
- Igualdad y equidad: la relación de habitantes por distrito debe ser lo más equitativa posible para garantizar que todos los votos tengan el mismo peso
- Representatividad: la autoridad designada con la delimitación debe tomar en consideración criterios como los límites administrativos, características geográficas y las comunidades de interés para garantizar la representación de unidades cohesivas con intereses comunes
- No discriminación: los límites no deben ser trazados de una manera que discrimine en contra de minorías en desventaja
- Transparencia y proceso de consulta: los límites deben ser trazados de manera transparente y el proceso debe ser abierto al público por medio de la consulta

<sup>30</sup> Este principio se refiere a que el voto de todas las personas debe ser de peso equitativo en la elección de puestos. La jurisprudencia de este principio se empezó a discutir en los Estados Unidos cuando los distintos distritos uninominales no contaban con una cantidad exacta de habitantes por circunscripción. Como apunta *The Electoral Knowledge Network*, el primer acercamiento de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el proceso de distritación correspondió a la igualdad de población entre distritos. Durante la primera parte del siglo XX, la población estadounidense cambió de ser una mayoría rural a una mayoría urbana. Los políticos de las áreas rurales, temerosos de la pérdida de poder y de representación en el Congreso, se rehusaron a rediseñar distritos o los trazaron favoreciendo claramente a las minorías rurales. Como resultado, los distritos electorales, a menudo, fueron mal distribuidos. Aunque originalmente la Suprema Corte dudó en corregir el problema, finalmente determinó, comenzando con *Baker*, que las grandes desproporciones poblacionales en los distritos violaban la décimo cuarta enmienda de la Constitución de Estados Unidos. En el caso de *Wesberry v. Sanders* (1964), la Corte estableció que la Constitución de Estados Unidos exigiera a los distritos que tuvieran una población “tan igual como fuera posible”. Este estándar fue redefinido en el caso *Karcher v. Daggett* (1983), en el cual la Corte rechazó un plan de distritación para el estado de New Jersey que contenía una variación de población, entre distritos, de menos de un 1%.

Detrás de cualquier reforma electoral está implícita la presunción de que las normas importan y que logran influir en los resultados políticos. La decisión entre las opciones institucionales conlleva una valoración normativa o prescriptiva de cuáles son los resultados que se pretenden alcanzar y de una evaluación de los sacrificios y compensaciones entre principios democráticos. Esto requiere de evidencia que describa cómo la interacción de las normas influye en el sistema y de alternativas que tengan como objetivo, mejorar el desempeño.

El presente trabajo hizo un esfuerzo por atender quizás el principal elemento del sistema electoral del país, uno que se ha discutido con regularidad pero que hasta ahora se plantean alternativas concretas para su consideración. Los resultados de la simulación apuntan a que el modelo 2 y 3 son los más convenientes, tanto en términos de los estándares internacionales para la conformación de distritos electorales como en función del balance entre valores democráticos.

Lograr distritos de magnitud media es un reto para el país. Según lo expuesto, el proceso debiera iniciar con una discusión y consulta a los sectores que concluya con una propuesta de reforma a la Constitución Política de la República y a la LEPP; sin la modificación del artículo 157 constitucional y el 205 de la LEPP es imposible lograr una redistribución que contribuya a la maximización del sistema. A toda luz, un enorme desafío. Sin embargo, uno digno de asumir si lo que se busca es un sistema más transparente y eficiente que represente a todos los guatemaltecos.

Es importante reconocer los límites de la ingeniería electoral; aun cuando las normas electorales tienen la capacidad de modificar los incentivos y la relación entre los *inputs* y los *outcomes* políticos, son los actores sociales los que actúan en ese contexto institucional. También, como

sugiere Douglas North, se puede tener las mejores reglas formales pero sin restricciones informales como las sanciones, las costumbres y los códigos de conducta que contribuyan al cumplimiento y respeto de la norma, poco se podrá avanzar en los objetivos que promueven las instituciones formales. En el caso del sistema electoral de Guatemala, es necesario contar con el andamiaje institucional que maximice los valores y principios de un gobierno representativo, pero a la vez se debe trabajar en el cumplimiento de la norma por medio de una cultura democrática acorde a lo que se espera del desempeño político del país.



## LISTADO DE SIGLAS

ADN	–	Acción de Desarrollo Nacional
ARDE	–	Acción Reconciliadora Democrática
CABI	–	<i>Central American Business Intelligence</i>
CEM	–	circunscripciones electorales municipales
CICIG	–	Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala
CREO	–	Compromiso, Renovación y Orden
CNN	–	Corazón Nueva Nación
DCG	–	Democracia Cristiana Guatemalteca
EG	–	Encuentro por Guatemala
FCN-Nación	–	Frente de Convergencia Nacional
FRG	–	Frente Republicano Guatemalteco
FUN	–	Frente de Unidad Nacional
GANNA	–	Gran Alianza Nacional
GINI	–	coeficiente de desigualdad de Gini
GIS	–	sistemas de información geográfica
IGN	–	Instituto Geográfico Nacional
INE	–	Instituto Nacional de Estadística
LEPP	–	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LIDER	–	Libertad Democrática Renovada
MLN	–	Movimiento de Liberación Nacional
MNR	–	Movimiento Nueva República
MR	–	Movimiento Reformador
NPE	–	número efectivo de partidos electorales
PAN	–	Partido de Avanzada Nacional
PELA	–	Proyecto Elites Parlamentarias de América Latina



## Armando el rompecabezas: Distritos electorales en Guatemala

PID	–	Partido Institucional Democrático
PLP	–	Partido Libertado Progresista
PP	–	Partido Patriota
PRI	–	Partido Republicano Institucional
PU	–	Partido Unionista
SEGEPLAN	–	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
TSE	–	Tribunal Supremo Electoral
UCN	–	Unión del Cambio Nacional
UNE	–	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG	–	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VIVA	–	Visión con Valores



## BIBLIOGRAFÍA

- ACE-The Electoral Knowledge Network (2006). *Boundary Delimitation*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage> el 21 de junio de 2016.
- Brolo, Javier (2013). *El Tamaño Importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES-.
- Carey, John M.; Hix, Simon (2011). *The Electoral Sweet Spot: Low-Magnitude Proportional Electoral Systems*. *American Journal of Political Science* 55(2): 383-397.
- Carey, John M.; Reynolds, Andrew (2011). *The Impact of Election Systems*. *Journal of Democracy*, 22 (4): 36-47.
- Carey, John M.; Hix, Simon (2013). *District magnitude and representation of the majority's preferences: a comment and reinterpretation*. *Public Choice* 154: 139-148.
- Carey, John M. (2016). *Malapportionment and ideological bias in Chilean electoral districts*. *Latin American Politics and Society*, 58 (3): 123-133.
- Coppedge, Michael (1997). *The Evolution of Latin American Party Systems* en *Democracy, Politics and Society – Latin America: Essays in honor of Juan Linz*. Boulder, Westview Press.
- Ferrara, Federico; Herron, Eric S.; Nishikawa, Misa (2005). *Mixed Electoral Systems: Contamination and its Consequences*. Palgrave, MacMillan.
- Fortin, Javier (2007) (a). *...del partido, por el partido y para el partido: un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República*. Tesis de maestría, Universidad Francisco Marroquín.
- Fortin, Javier (2007) (b). *Voto cruzado y gobierno dividido: realidad o mito*. FLACSO Guatemala.
- Fortin, Javier (2007) (c). *Transfuguismo parlamentario en Guatemala: algunos casos*. FLACSO Guatemala.
- Fortin, Javier; Ortiz, Carmen (2008) (a). *Análisis del Sistema Electoral y Distritos Electorales*, en *Siete Clave para el Cambio: análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala.
- Fortin, Javier (2008) (b). *Desempeño y Paradojas del Sistemal Electoral Guatemteco: algunas observaciones acerca de la interacción de sus normas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-.
- Fortin, Javier (2010). *Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos*

- costos de transacción. *América Latina Hoy*, 54: 141-166.
- Golder, Matt (2006). *Presidential Coattails and Legislative Fragmentation*. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1 pp. 34-48.
- Handley, Lisa (2007). *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Boundary Delimitation*. Capítulo publicado en *Norms and Standards of Election Administration*. IFES, 59-74.
- Handley, Lisa; Grofman, Bernarnd (2008). *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford University Press.
- Handley, Lisa (2013). *Electoral District Delimitation: Exploring Alternative Population Data for South Sudan*. International Foundation for Electoral Systems –IFES–.
- Isayev, Mazahir; Yusufova-Agabalayeva, Gulbahar; Rzyayeva, Natiga (2012). *Boundary Delimitation in the Elections*. Ponencia presentada en el IV International Conference “Problems of Cybernetics and Informatics”, 12-14 de septiembre de 2012.
- Jones, Mark P. (2011). *Weakly Institutionalized Party Systems and Presidential Democracy: Evidence from Guatemala*. *International Area Studies Review*, 14 (4).
- Jones, Mark P.; Mainwaring, Scott (2003). *The Nationalization of Parties and Party Systems: an empirical measure and application to the Americas*. Kellogg Institute for International Studies, Aronson, Arend (1999). *Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. Londres, Yale University Press.
- Jones, Mark P. (2007). *Democracy in Latin America, Challenges and Solutions: political party and party system institutionalization and women’s legislative representation*. Trabajo preparado para la Consulta de San José y auspiciado por el Copenhagen Consensus Center y el departamento de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lago, Ignacio.; Lago, Santiago (2000). *El Sistema Electoral Español: una cuantificación de sus efectos mecánico y psicológico*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 107: 225-250.
- Lara, Manuel (2002). *La representación proporcional en el Congreso de la República: propuesta para un sistema electoral más equitativo*. Tesis de Licenciatura. Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
- Levitt, Justin (2010). *A citizen’s guide to redistricting*. Brennan center for justice at New York University School of Law.
- Mack, Luis.; Castillo, Cristhians.; Donis, Julio (2006). *Redes de Inclusión: entendiendo la verdadera Fortaleza partidaria*. FLACSO Guatemala.
- Mainwaring, Scott (1993). *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the difficult combination*. *Comparative Political Studies* 26: 198-228.
- Mainwaring, Scott.; Scully, Timothy (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott.; Shugart, Matthew (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin*



- America. New York, Cambridge University Press.
- Manin, Przeworski, and Stokes (1999). *Elections and representation*, en *Democracy, Accountability, and Representation*, ed. Przeworski, Stokes, and Manin. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montero, José Ramón (1997). *El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), 95: 9-46.
- Negretto, Gabriel (2008). *La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas*. Trabajo presentado en el Seminario Internacional Reformas a Sistemas Electorales, realizado el 20 de junio de 2008 en CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Nohlen, Dieter (1992). *Sistemas electorales y gobernabilidad*. Institut de Ciencies Politiques, Barcelona.
- Nohlen, Dieter.; Picado, Sonia.; Zovatto, Daniel (1998). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2006). *Ballot structures and legislative behavior*. Publicado en Timothy J. Power, Nicol C Rae (Eds.), *Exporting Congress: The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures*. University of Pittsburgh Press, 157-184.
- Ocaña, Francisco.; Oñate, Pablo (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos: una propuesta informática para su cálculo. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 86: 223-245.
- Rae, Douglas (1970). *The Political Consequences of Electoral Laws*. 2nd ed. New Haven: Yale.
- Reynolds, Andrew.; Reilly, Ben. (Eds.) (1997). *The International IDEA Handbook on Electoral System Design*. Stockholm: IDEA.
- Samuels, David (1999). *Incentives to Cultivate a Party Vote in Candidate-centric Electoral Systems*. Comparative Political Studies, 32 (4): 487-518.
- Shugart, Matthew.; Taagepera, Rein (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Londres, Yale University Press.
- Sonleitner, Willibald (et al.) (2006). Explorando los territorios del voto: Hacia un Atlas Electoral de Centroamérica. CEMCA/BID/IHEAL-CREDAL.
- Stephanopoulos, Nicholas (2012). *Redistricting and the Territorial Community*. University of Pennsylvania Law Review 1379: 160.
- Makse, Todd (2011). *Defining 'Communities of Interest' in Redistricting Through Initiative Voting*. Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy. December 2012, 11(4): 503-517. doi:10.1089/elj.2011.0144.
- <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2010/12/22/the-absurdity-of-us-redistricting/>
- <http://openelectiondata.net/en/guide/key-categories/electoral-boundaries/>



ThinkTank  
Initiative

Iniciativa  
ThinkTank



Asociación de Investigación  
y Estudios Sociales



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

ISBN 978-99939-61-49-9



9 789993 961499