

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

01
Julio
2012

**Composición del
Congreso de la
República:
fragmentación y
desproporcionalidad**
Por Ana Lucía Blas y
Javier Brolo

**La reforma fiscal
como objetivo del
Pacto Fiscal para el
Cambio**
Por Carlos González
Arévalo

**En busca de fortalecer
la seguridad y
la justicia en
Guatemala**
Por Lorena Escobar
Noriega



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

La revista *Actualidad Política* tiene el propósito de contribuir al estudio y reflexión de la coyuntura política, económica y social de Guatemala. Los artículos son seleccionados por el *Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)* de la *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)*, con el fin de analizar objetivamente la situación política de Guatemala; promover la cultura democrática y participación de la sociedad civil; y fortalecer a las instituciones democráticas.

La *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)* es un tanque de pensamiento, no lucrativo, de carácter privado. Surgió en 1979, fue fundada en 1982 y adquirió personalidad jurídica en 1988. Está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, interesadas en la reflexión, análisis e investigación de la realidad nacional.

Las opiniones contenidas en *Actualidad Política* son propias de los autores de cada artículo y no expresan necesariamente las del DISOP o ASIES.

Equipo de edición
Departamento de Investigación Sociopolítica
José Carlos Sanabria Arias
Karin Ersben de Maldonado
Jonatan Eliú Lemus Ávila
Javier Antonio Brolo
Ana Lucia Blas Arias

Corrección de estilo
Ana María de Specher

Diagramación
Cesia Calderón

Para mayor información consultar la página de *ASIES* en www.asies.org.gt

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 10^a calle 7-48 zona 9, Apdo Postal 1005-A, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A. PBX: +(502) 2201-6300; o enviar un FAX +(502) 2360-2259.

Todos los derechos reservados © 2012
Impreso en Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la *Fundación Konrad Adenauer (KAS)* de la República Federal de Alemania y del *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá)*, bajo la *Iniciativa Think Tank (TTI)* www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su *Consejo de gobernadores*, ni de la *Iniciativa Think Tank (TTI)*.

Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

*Editado por
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)*



ThinkTank Initiative
Iniciativa ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

La presente edición de *Actualidad Política* contiene tres artículos relacionados con el fortalecimiento del Estado de Guatemala. El primero describe algunos desafíos del Congreso de la República, como su desproporcionalidad y fragmentación. El segundo analiza la propuesta de reforma constitucional para fortalecer al sector de justicia, presentada por el Consorcio USAC-URL-ASIES. El tercero evalúa el contenido e impacto de la reforma fiscal.

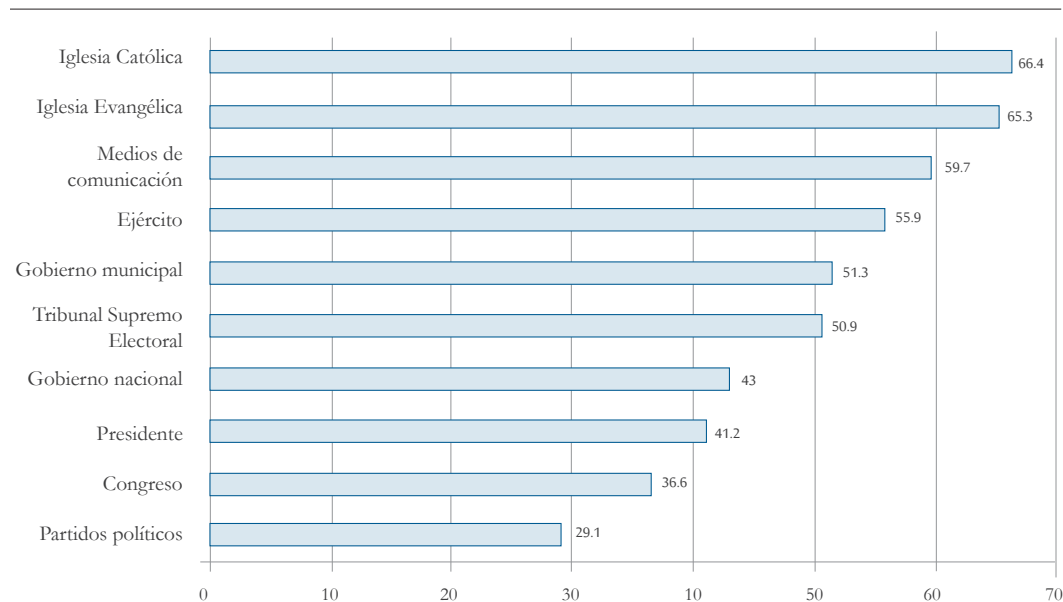
Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Por Ana Lucía Blas y Javier Broloⁱ

En una democracia representativa las deliberaciones colectivas no son tomadas directamente por la colectividad, sino por personas elegidas —por medio de los partidos políticos— para ese fin (Bobbio, 2001:52). En ese sentido, el Parlamento, Asamblea o Congreso de representantes es un pilar fundamental de la democracia representativa, pues en él confluyen los elegidos para representar a los ciudadanos (ASIES, 2010:7).

El parlamento, también denominado “*poder legislativo*” u “*organismo legislativo*” tiene, además, la función de legislar, que consiste en emitir, modificar o derogar leyes, así como la de fiscalizar al poder ejecutivo.

Gráfica 1: Confianza en las instituciones en Guatemala



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP (Guatemala 2010)

ⁱ ANA LUCÍA BLAS y JAVIER BROLO son consultores del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

En Guatemala, el Congreso de la República es una de las instituciones menos valoradas. De acuerdo con el estudio *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*, 63.4% de la población tiene poca confianza en el Congreso de la República. Esto, en parte, se debe a que los diputados no han logrado cumplir a cabalidad con sus funciones.

No obstante, la escasa confianza otorgada al Congreso y a los partidos políticos también podría relacionarse con algunas características del sistema electoral y de partidos políticos del país, reflejadas en la forma en que está configurado el Congreso. Cabe resaltar que la estrecha relación entre ambos sistemas —electoral y de partidos políticos— contribuye a que uno influya en la configuración del otro.

Los sistemas electoral y de partidos políticos guatemaltecos están normados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), aprobada en 1985, la cual da prioridad a desarrollar el sistema electoral y la autoridad electoral y, en cambio, contiene regulaciones mínimas sobre el sistema de partidos políticos. La falta de precisión en la normativa político-electoral, en cuanto a la naturaleza y funciones de los partidos políticos, puede haber contribuido a su débil institucionalización y esta, a su vez, incide directamente en la volatilidad electoral y en la poca permanencia y presencia de los partidos en el tiempo y en el espacio (ASIES, 2009:21).

En cuanto a la elección de diputados, la LEPP establece que se debe elegir un diputado por cada 80 000 habitantes que conformen cada uno de los 23 distritos correspondientes a los diferentes departamentos del país, con excepción de Guatemala, en donde la capital representa uno distinto. Adicionalmente, se eligen 31 diputados por lista nacional, que equivalen a un cuarto del total de diputados distritales. Actualmente, el cálculo del número de diputados que corresponde a cada distrito se basa en el censo de población del 2002, lo que podría significar que un número importante de ciudadanos no está debidamente representado en el Congreso de la República.

La fórmula utilizada para adjudicar los cargos también varía según el tipo de elección. El Presidente y Vicepresidente deben obtener más del 50% de los votos —si ningún binomio lo logra, la elección se define por mayoría simple en un balotaje—; mientras que las diputaciones, tanto distritales como de lista nacional, son asignadas según el sistema de

Actualidad Política

representación proporcional de minorías.¹ Este método también se aplica a los concejales de las corporaciones municipales, en tanto que el alcalde y los síndicos son elegidos por mayoría relativa.

La proporcionalidad del resultado de una elección está vinculada directamente al grado de representatividad del cuerpo elegido con respecto al electorado. Mientras más proporcional es una elección legislativa, por ejemplo, mejor reflejadas están las preferencias del electorado en la conformación del Congreso. Sin embargo, como se verá más adelante, en la integración del Congreso de la República existen déficits significativos de proporcionalidad. Varios factores influyen en el nivel de proporcionalidad de un sistema electoral: la fórmula electoral, las circunscripciones y las formas de candidatura y votación, la existencia o no de barreras electorales, entre otros (IIDH-CAPEL).

En cuanto a la fórmula electoral aplicada (d'Hondt), aunada al tamaño de las circunscripciones, que en su mayoría eligen de uno a cinco escaños —la proporcionalidad solo es posible cuando la magnitud de las circunscripciones permite la elección de seis a diez cargos—, dan por resultado un sistema en el cual se beneficia a los partidos mayoritarios (Núñez, 2008: 117).

En tanto, el umbral electoral² ha resultado inoperante, ya que su efecto reductor sobre el sistema de partidos queda anulado por la magnitud de las circunscripciones y porque se deja abierta la posibilidad de que los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso no sean sancionados con la cancelación, y además sean beneficiados con financiamiento público.

¹ Según el artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, bajo este sistema los resultados electorales se consignan en un pliego que contiene un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anota a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogen las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de esas cantidades es la cifra repartidora, así cada planilla obtiene el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos obtenidos entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

² De 5% de los votos válidos o una curul en el Congreso de la República.

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Por otra parte, el sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de América Latina, sobre todo si se toma en cuenta el deficiente desempeño institucional de los partidos y el débil arraigo ciudadano, que conduce a una alta tasa de nacimiento y defunción de partidos. Dicho sistema se ha caracterizado por ser numeroso, altamente volátil, fragmentado, caudillista, y poco polarizado ideológicamente (ASIES, 2009: 21).

Esa debilidad institucional e ideológica de los partidos políticos, que no permite desarrollar procesos de formación y renovación de liderazgos, ni generar adhesión entre sus miembros en torno a una plataforma programática, se relaciona estrechamente con el constante transfuguismo en el Legislativo.

De igual manera, muchas veces los partidos postulan candidatos ajenos a la organización, porque pueden atraer votos o aportar recursos financieros a la campaña electoral. Este factor también contribuye a que prevalezcan intereses particulares, ya sea de partido o individuales, y por consiguiente, sea evidente la falta de adhesión y de lealtad.

La fragmentación se refleja también en el número de partidos que obtienen representación en el Organismo Legislativo. Desde el 2004, cuando se conformó un Congreso con 10 fuerzas políticas, en el que ninguna alcanzó la mayoría absoluta, fue notorio un tránsito hacia un contexto de multipartidismo pluralista. Esto hace más difícil la gobernabilidad, en la medida en que se requiere negociar con más bloques para lograr acuerdos que permitan aprobar leyes, en especial las promovidas por el Ejecutivo.

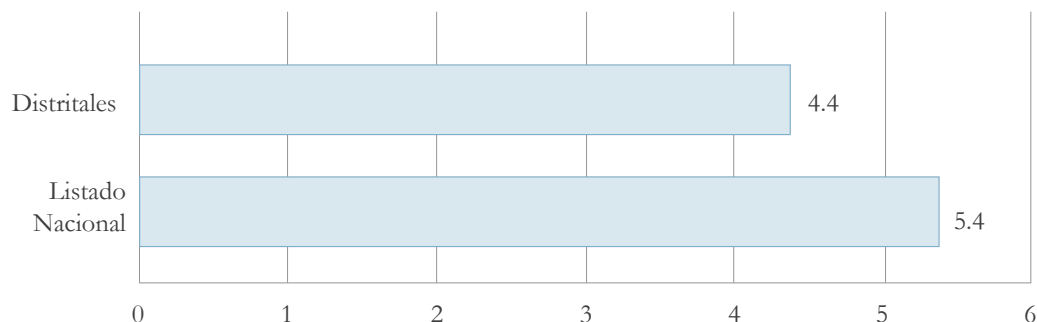
Una forma para medir el nivel de fragmentación del Legislativo es el “*número efectivo de partidos*”, que permite diferenciar cuántos de estos partidos tienen una fuerza significativa en ese organismo.³

³ El índice “Número Efectivo de Partidos” fue formulado por Laakso y Taagepera en 1979 para saber si el número de partidos tenía efectos sobre la fragmentación del sistema partidario. Posteriormente, Taagepera y Shugart crean en 1993 un modelo cuantitativo para predecir el Número Efectivo de Partidos. La fórmula para el cálculo es la siguiente: $N = (\sum p_i^2)^{-1}$, en donde N es igual al inverso de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de votación por los diversos partidos. El indicador se puede aplicar tanto a los votos como a los escaños (Hernández Cortez, 2010)

Actualidad Política

El número efectivo de partidos que resultó de las elecciones generales del 2011 fue de 5.4 en el listado nacional y 4.4 en los distritos.⁴

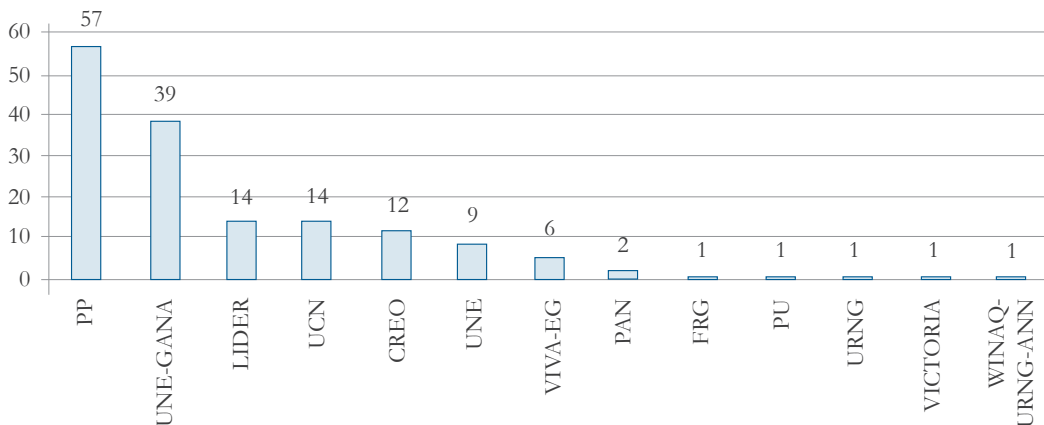
Gráfica 2: Número efectivo de partidos en el Congreso de la República



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES.

Los votos de los ciudadanos en los últimos comicios se tradujeron en un Congreso conformado por diputados provenientes de 16 partidos políticos —siete participaron en tres coaliciones electorales—, sin que ningún bloque alcanzara 80 diputados, es decir, ninguno logró mayoría.

Gráfica 3: Conformación del Congreso de la República, según resultado de elecciones legislativas 2011



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES con datos del TSE.

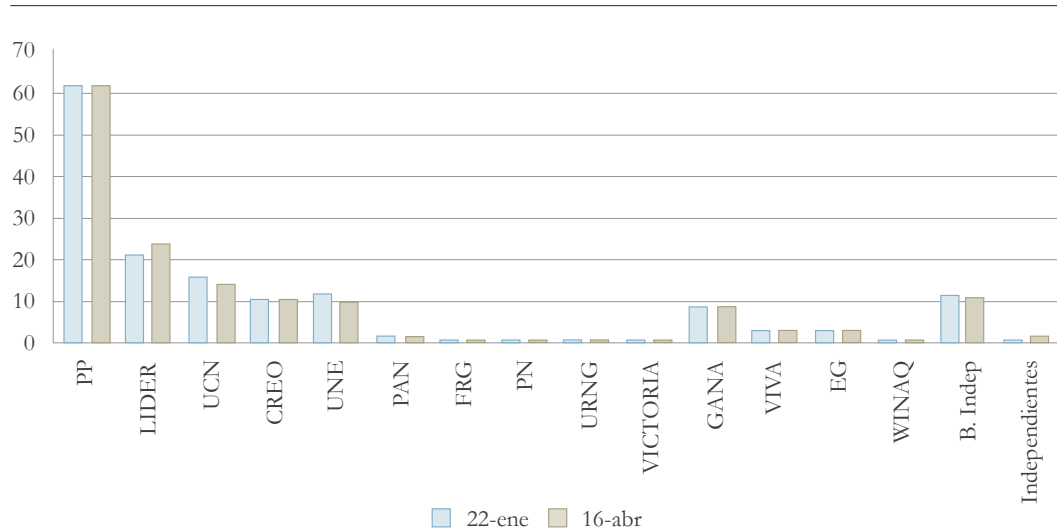
⁴ El Congreso de la República está conformado por 31 diputados elegidos por listado nacional y 127 elegidos en 23 distritos.

Composición del Congreso de la República: fragmentación y desproporcionalidad

Para finales de enero del 2012⁵, la configuración de fuerzas ya había comenzado a variar: surgió un nuevo bloque independiente conformado principalmente por disidentes de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) —antes de tomar posesión de su cargo, expresaron que renunciarían a ese partido—, cuyos integrantes se identifican por usar corbatas moradas. Las alianzas electorales se habían disuelto y varios diputados habían empezado a migrar de un partido a otro.

Asimismo, dos diputados más renunciaron a su bloque —en enero y abril—, con la intención de representar en el Congreso a los partidos Bienestar Nacional (BIEN) y Movimiento Integral de Oportunidades PAIS —que no compitieron por diputaciones en el proceso electoral 2011—. Pese a que se requieren al menos 11 legisladores para conformar un nuevo bloque parlamentario, estos diputados se presentan como representantes de bloques de los citados partidos.⁶

Gráfica 4: Conformación del Congreso de la República, enero y abril 2012



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

⁵ Los actuales diputados tomaron posesión de su cargo el 14 de enero del 2012.

⁶ El diputado Fidel Reyes Lee, quien hasta el 4 de mayo del 2011, dos días después de la convocatoria a elecciones, estaba registrado en la página del TSE (<http://www.tse.org.gt/opolitic.php> Consultada: 20.04.12) como secretario general del partido BIEN, fue elegido como integrante del partido LIDER. En tanto, Luis Rabbé, integrante de PAIS, fue elegido con la UCN.

Actualidad Política

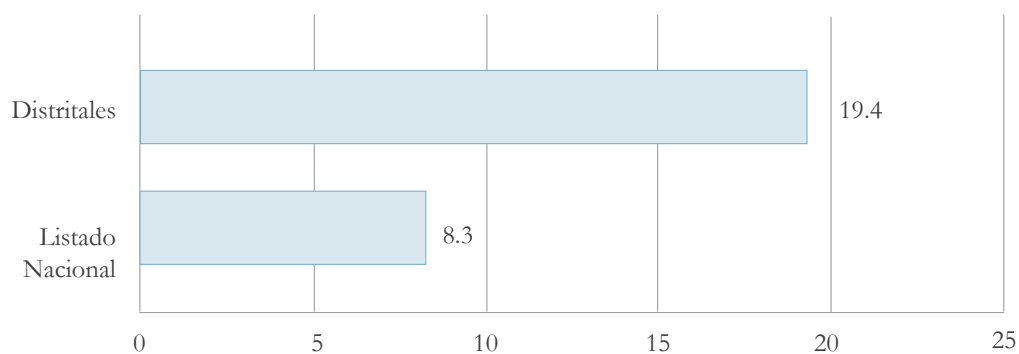
Lo anterior refleja la baja identificación y lealtad de los legisladores con el partido por el cual fueron electos, en parte porque muchas veces las organizaciones políticas postulan a figuras ajenas a estas.

EL REFLEJO DE LAS PREFERENCIAS CIUDADANAS

Como ya se explicó, la proporcionalidad es una de las características mediante las cuales se evalúan los sistemas electorales, y se entiende como el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen los partidos participantes en una elección. Mientras más proporcional es una elección legislativa, mejor reflejadas están las preferencias del electorado en la conformación del Congreso (IIDH-CAPEL).

Una forma de medir esta proporcionalidad es por medio del índice de Desproporcionalidad Absoluta, ideado por Loosemore y Hanby.⁷ Al aplicar esa fórmula a los resultados de las elecciones legislativas del 2011, resulta que 19.4% de los escaños distritales y 8.3% de los adjudicados por lista nacional no están repartidos proporcionalmente, lo que implica también que otro partido o grupo de partidos obtuvo, en un porcentaje equivalente, menos escaños de los que proporcionalmente le correspondían.

Gráfica 5: Índice de Desproporcionalidad aplicado al Congreso de la República



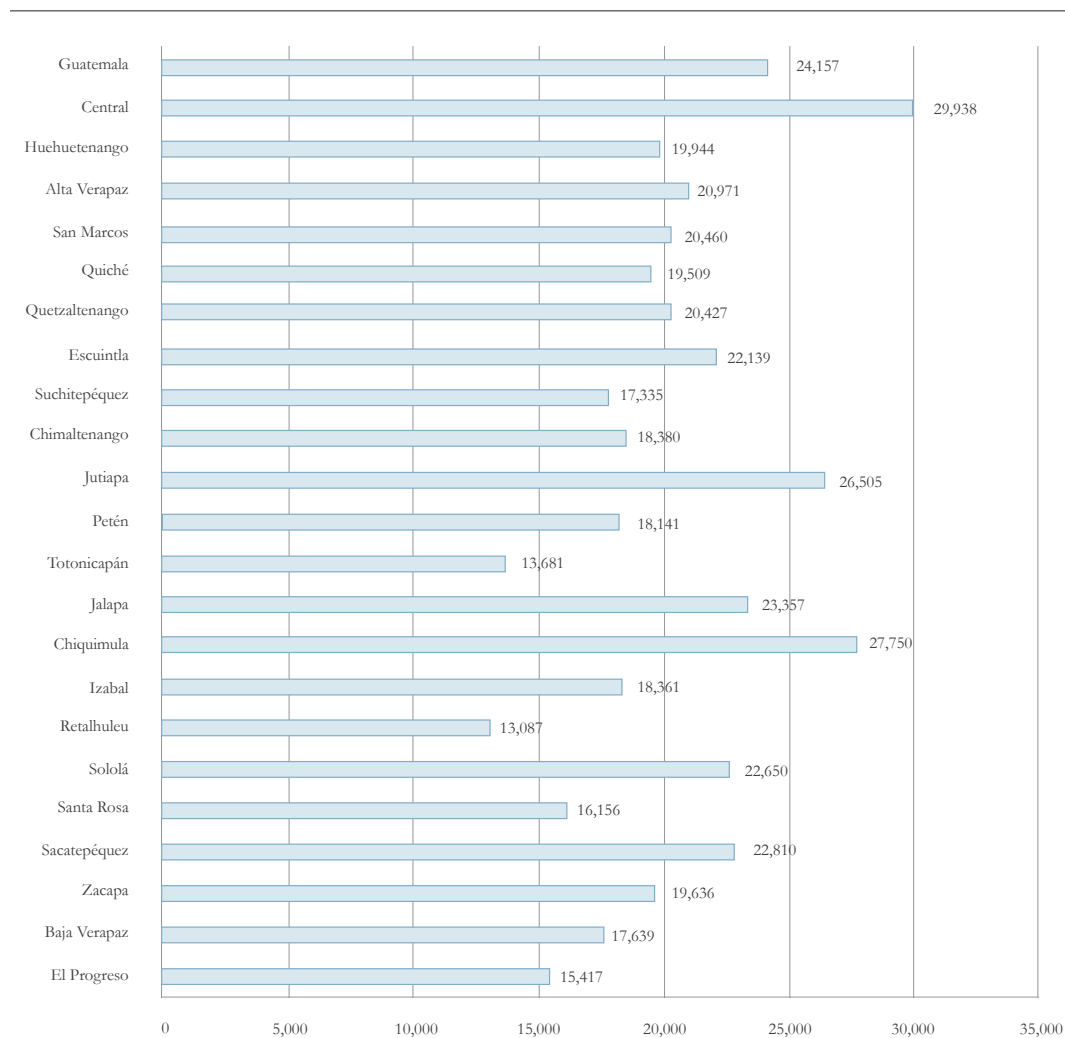
Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES.

⁷ Se obtiene restando para cada partido su “número efectivo”, es decir, los escaños efectivamente asignados, y su “número natural”, es decir, los escaños que le corresponderían en un reparto puramente proporcional. Las diferencias resultantes se suman y dividen entre dos; el resultado se convierte en porcentaje (Urdánóz Ganuza, 2006)

*Composición del Congreso de la República:
fragmentación y desproporcionalidad*

En cuanto a los votos que representa cada diputado son evidentes las variaciones entre distritos, vinculadas no solo con la configuración de los distritos en sí y las desigualdades entre ellos, sino también con el número de candidatos en contienda, la participación electoral y la forma en que se repartieron las preferencias de los ciudadanos. Si se toma en cuenta la cifra repartidora empleada para distribuir los escaños, es posible observar que en algunos distritos se necesitó más que en otros, un mayor número de votos para alcanzar una curul.

Gráfica 6: Cifra repartidora: menor número de votos con que fue electo un diputado



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

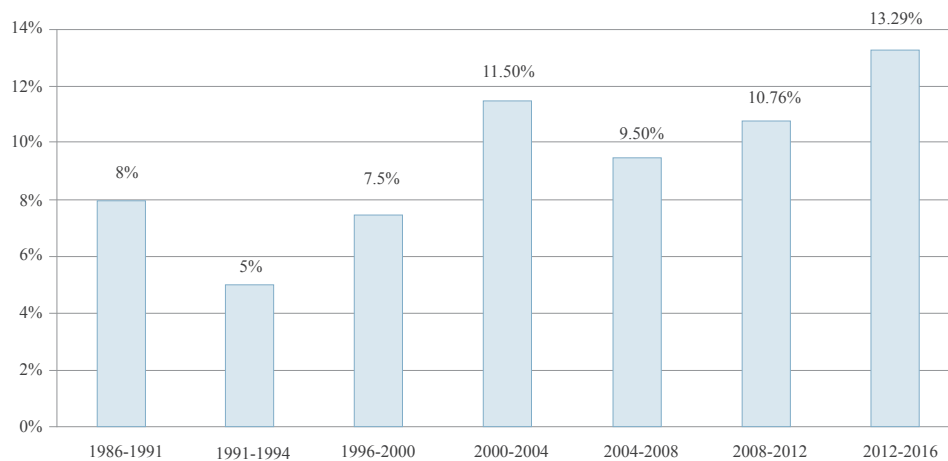
Actualidad Política

MUJERES E INDÍGENAS EN EL CONGRESO

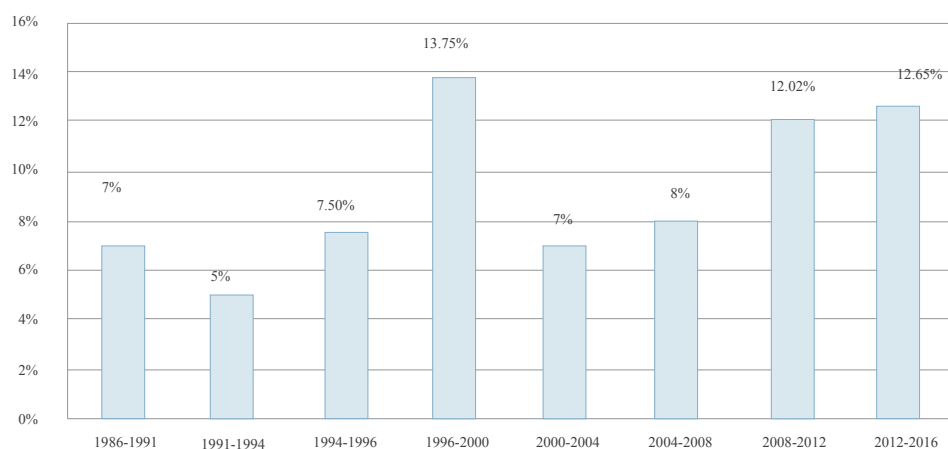
La presencia de mujeres e indígenas en el Congreso de la República ha sido tradicionalmente baja, aunque ha aumentado levemente, comparada con la registrada en 1985, en la primera legislatura desde el tránsito a la democracia.

En el presente período legislativo hay 21 diputados indígenas y 20 mujeres, que representan 13.29% y 12.65% del total de diputados, respectivamente. Tales porcentajes son minoritarios si se considera que cada uno de esos dos grupos representa alrededor de la mitad de la población.

Gráfica 7: Diputados indígenas en el Congreso de la República



Gráfica 8: Mujeres en el Congreso de la República



Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES

*Composición del Congreso de la República:
fragmentación y desproporcionalidad*

La baja presencia de mujeres e indígenas en el Congreso es, a su vez, reflejo de su participación en las estructuras de toma de decisión de los partidos políticos. Por otro lado, aunque la mayoría de partidos incluye a mujeres e indígenas en sus listas de candidatos a diputado, estos no ocupan las primeras casillas, por lo que tienen menos posibilidades de ser elegidos.

DESAFÍO PENDIENTE

Como se mencionó al inicio, la conformación del Congreso de la República es producto de los sistemas electoral y de partidos políticos guatemaltecos, por lo que muchas de las debilidades del primero son un reflejo de las fallas en el segundo.

Por tanto, la búsqueda de soluciones deja percibir la necesidad de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que promueva que esas organizaciones se institucionalicen e incluyan mecanismos de control y fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral, así como un sistema electoral más proporcional y representativo de las minorías.

Actualidad Política

Referencias

- ASIES (2009). *Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos, XXIV sesión anual (2008). Memoria general. Guatemala.
- (2010). El Congreso de la República de Guatemala: *Monografía del Congreso de la República 2008-2012*. Guatemala.
- Azpuru, Dinorah (2010). *Cultura política de la democracia en Guatemala, 2010*. Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles. Guatemala: IX Estudio de cultura democrática de los guatemaltecos.
- Bobbio, Norberto (2011). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- IIDH-CAPEL. Diccionario Electoral. En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/proporcionalidad.htm (Consultado el 20.04.12)
- Núñez Vargas, E. Coord. (2008) *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*.
- Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. www.tse.org.gt
- Urdániz Ganza, Jorge. (2006) *Medición de la desproporcionalidad electoral: una crítica a los Mínimos Cuadrados*. España: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Número 115/06. En: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_115_111168345696166.pdf (Consultado el 27.03.12)

