

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA
VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

ADELA MARÍA PINEDA HERRERA

GUATEMALA, ABRIL DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA
VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**



Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, abril de 2011

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

RAZON: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

BUFETE JURIDICO
Castellanos & Asociados



Guatemala, 22 de febrero del 2010

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Licenciado Castillo Lutín:

Atentamente me dirijo a usted, con el propósito de informarle que en cumplimiento de providencia de la Decanatura de nuestra facultad, y de conformidad con lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedí a revisar el trabajo intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"**.

Al finalizar la elaboración del mismo, le informo que dicho trabajo fue realizado bajo mi inmediata asesoría y el tema elegido por la sustentante, aporta conocimientos científicos y técnicos en la materia, ya que reviste de interés tanto doctrinario como práctico, la metodología y técnicas de investigación utilizadas se ajustan a la realización del trabajo, dándole una redacción aceptable al trabajo, que permite comprender el mismo, la estudiante concluye y recomienda en forma atinada, toda vez que el tema se refiere a los elementos del sistema electoral, la manera en que el mismo convierte votos en escaños y los distintos sistemas de representación que asumen las entidades a partir del sufragio universal y su conversión en representatividad distrital, le hice las recomendaciones y sugerencias al respecto a algunos títulos, subtítulos, recomendaciones y bibliografía, aceptando en todo momento las observaciones e indicaciones efectuadas.

El contenido de esta tesis es interesante ya que con la nueva propuesta mediante una iniciativa de ley, se establece un nuevo sistema de votación denominado elección uninominal el votante solo puede votar por un solo candidato que haya recibido el número más grande de votos, este sistema parlamentario es utilizado en el Reino Unido y Canadá y debiera implementarse en nuestro país, y con esto se puede evitar que los diputados se acerquen a un partido por obtener una posición con altas probabilidades de elección y reelección que por afinidad política, esta situación también explica el fenómeno del transfuguismo político, lo que determina que el votante difícilmente pueda esperar que sus preferencias políticas e ideológicas se vean reflejadas en la práctica de los congresistas.

La autora siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto al contenido, presentación y desarrollo del mismo, consecuentemente apruebo el trabajo de la bachiller **ADELA MARÍA PINEDA HERRERA**, ya que cumple con los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

3 av. 13-62, zona 1, Guatemala

Tels: (502) 5708 6848

Oficina: 2230 4830 E-mail: Estuardo_geo@yahoo.com

Lic. Estuardo Castillo
ABRIL 2010



BUFETE JURIDICO
Castellanos & Asociados

Sin otro particular, me suscribo con muestras de mi consideración y estima

Wilber Estuardo Venegas
ABOGADO Y NOTARIO

LIC. WILBER ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS
ASESOR DE TESIS
Tel. 5708 6848
Colegiado 7706

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, uno de junio de dos mil diez.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ADELA MARÍA PINEDA HERRERA**, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh.

BUFETE JURIDICO

Castillo & Asociados



Guatemala, 24 de junio del 2010

Licenciado

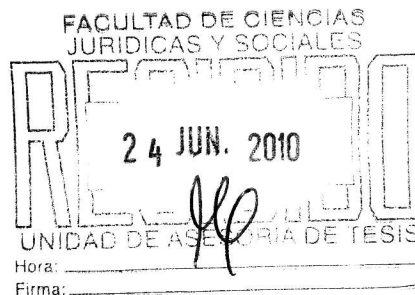
Marco Tulio Castillo Lutín

Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su Despacho



Licenciado Castillo Lutín:

Tengo el agrado de informar que en cumplimiento de la designación recaída en mi persona, según oficio de fecha uno de junio de dos mil diez, proferido por esa Jefatura de la Unidad de Asesoría de Tesis, y de conformidad con el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, procedí a revisar el trabajo intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"**, que para el efecto de examen público presentará la estudiante **ADELA MARÍA PINEDA HERRERA**.

He analizado el contenido del trabajo que se me encomendara revisar, y con base en la experiencia adquirida en mi desempeño laboral y los conocimientos que la formación profesional me ha dado, le hice las recomendaciones y sugerencias respecto al contenido, índice, conclusiones, recomendaciones y bibliografía, aceptando en todo momento las observaciones e indicaciones efectuadas, el presente trabajo aporta el contenido científico y técnico en la materia ya que ésta propuesta uninominal se plantea a partir de sustituir el sistema electoral actual por uno que corrija las principales deficiencias del mismo y que contribuya a que el votante pueda expresar con mayor fidelidad sus preferencias electorales, con el correspondiente efecto de poder crear una relación más cercana y directa entre el votante, el proceso democrático y las expectativas y resultados que de éste se generan.

Se aplicó la metodología adecuada siendo ésta el método deductivo, analítico y sintético y las técnicas de investigación utilizando la bibliográfica y documental.

Se puede argumentar de forma convincente que el mecanismo actual de elección de diputados al Congreso claramente impide que las preferencias de los electores puedan transmitirse en forma efectiva por medio de sus representantes.


Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario

Tels: (502) 5478 2561

3 av. 13-62, zona 1, Guatemala

Oficina: 2230 4830 E-mail:ecastillo2008@hotmail.com

BUFETE JURIDICO

Castillo & Asociados



Así también, se incluyó un anexo en el que se propone una iniciativa de ley que permite una nueva forma de elección a diputados del Congreso de la República de Guatemala, la cual es la elección uninominal.

La autora siguió las instrucciones y recomendaciones que le hice en cuanto al contenido, presentación y desarrollo del mismo, consecuentemente apruebo el trabajo de la bachiller **ADELA MARÍA PINEDA HERRERA**, ya que cumple con los requisitos exigidos por el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Sin otro particular, me suscribo con muestras de mi consideración y estima

LIC. EDGAR ARMINDO CASTILLO AYALA
REVISOR DE TESIS

Colegiado 6220

Edgar Armindo Castillo Ayala
Abogado y Notario



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticinco de enero del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ADELA MARÍA PINEDA HERRERA, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS FUNDAMENTOS QUE INFORMAN LA VIABILIDAD DE LA ELECCIÓN UNINOMINAL DE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su infinito amor y misericordia, fuente de sabiduría.
- A MIS PADRES:** Ilma Herrera y Raúl Pineda, por sus consejos, amor y dedicación.
- A MIS HERMANOS:** Angélica, Ana Isabel, Ana María, Jesús y René, por su apoyo, su ejemplo y consejos.
- A MI ESPOSO:** Por su amor incondicional, y su apoyo.
- A MIS HIJOS:** Carlos Andrés y Daniel Alejandro Medina Pineda, la razón de mi vivir.
- A MIS AMIGOS:** Licenciado Carlos Chávez, Brenda, Rosario, por brindarme su apoyo y amistad.
- A:** La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ya que en sus aulas logré el grado académico que hoy sustento.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i

CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario.....	1
1.1. Definición	3
1.2. Antecedentes	5
1.3. Naturaleza jurídica	7
1.4. Relación con otras ramas jurídicas	9

CAPÍTULO II

2. Sistema políticos	15
2.2. Definición	19

CAPÍTULO III

3. Sistema electoral	29
3.1 Importancia del sistema electoral	29
3.2. Tipos de sistemas electorales	31
3.3. Las elecciones presidenciales y parlamentarias	47
3.3.1. Elecciones presidenciales	49
3.3.2. Elecciones parlamentarias	51
3.4. Sistemas electorales y gobernabilidad democrática	57

	Pág.
3.5. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes	63

CAPÍTULO IV

4. Fundamentos jurídicos para la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala	71
4.1. El actual sistema de elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala.....	73
4.2. Hacia la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala	77
 CONCLUSIONES	 85
RECOMENDACIONES	87
ANEXO	89
BIBLIOGRAFÍA	97

INTRODUCCIÓN

En Guatemala la crisis de representatividad del sistema político, se manifiesta por la falta de continuidad de los partidos políticos, tanto de los que han ejercido el poder, como de los que han estado en la oposición, así como al denominado transfuguismo político. Ante esa situación surgió la inquietud de analizar las posibles soluciones para legitimar el sistema político.

Se planteó como hipótesis la deficiencia actual en el sistema electoral para la elección de los diputados al Congreso de la República de Guatemala, ya que no se concede al votante la oportunidad de elegir a sus representantes por nombre y apellido, sino por listas anónimas.

El trabajo de tesis fue abordado desde el punto de vista jurídico electoral y se planteó como objetivo general reformar el actual sistema electoral en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para lo cual se debe implementar el sistema uninominal o de elección directa y evitar el fenómeno del transfuguismo político.

Para la elaboración de la presente investigación se usaron los métodos deductivo y analítico; que permitieron analizar los diferentes sistemas políticos electorales que existen en Guatemala y su comparación con los utilizados en otros países; asimismo se utilizaron las técnicas de investigación bibliográfica y documental, que permitieron la consulta de libros y obtención de la información necesaria para elaborar el informe final.

La tesis consta de cuatro capítulos, de los cuales el primero se refiere a las características y particularidades del derecho parlamentario, su importancia para la democracia representativa; el segundo hace referencia al sistema político, el papel que tiene para lograr el libre juego partidario, así como la conformación de los órganos del Estado; el tercero se elaboró a partir de establecer los elementos del sistema electoral, la manera en que el mismo convierte votos en escaños y los distintos sistemas de representación que asumen las entidades a partir del sufragio universal y su conversión en representatividad distrital; y el capítulo cuatro que trata sobre los fundamentos jurídicos para la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala.

Esperando que la presente tesis pueda contribuir al fortalecimiento político y democrático en Guatemala.

CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario

Cuando se habla de derecho parlamentario no se alude solamente a uno de los regímenes políticos; el parlamentario, que junto con el presidencialista constituyen dos modelos de organización política gubernamental que rigen actualmente en todo el mundo, sino que se hace referencia a la normatividad que regula el funcionamiento del órgano legislativo en ambos regímenes, independientemente de su preeminencia de aquél al que da nombre.

“Como es sabido, el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa”.¹

El derecho parlamentario es en parte orgánico, en la medida en que se ocupa de la organización de las cámaras; y en parte adjetivo o procesal, en tanto que se ocupa también del funcionamiento del poder legislativo, entendido éste como el órgano que asume la representación popular.

¹ Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho parlamentario**. Pág. 127.

1.1. Definición

El derecho parlamentario es un conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y; por lo tanto, normas que formulan y regulan tales relaciones y la ciencia que las estudia. En esta definición se encuentra una referencia a los hechos parlamentarios y una alusión a los aspectos normativos que implican las reglas y usos que encauzan los procedimientos parlamentarios.

León Martínez-Elipe: “Rechaza el enfoque formalista y estrecho que se pretende dar a este derecho ligado a los parlamentos, porque con ello se busca desustancializar su fondo político, desde esta perspectiva no existe mucha diferencia entre el derecho parlamentario del siglo XIX que posee sólo carácter adjetivo y procesal y el que existió en los regímenes políticos autoritarios, puesto que en primer término, el derecho parlamentario es un conjunto de normas, esto es, un conjunto de reglas de conducta especificadas en leyes escritas, o bien, consagradas por la reiteración de su práctica; se integra por normas y por relaciones derivadas de éstas; por reglas generales de observancia obligatoria que son las normas y también por las relaciones específicas y concretas que de esas normas se derivan”.²

Los parlamentos son también el lugar en que se buscan soluciones a los problemas de un país, a través de las leyes que han de regirlo y se planean las actividades

² Martínez-Elipe, León. **El parlamentarismo**. Pág . 5.

gubernativas; son centros de concentración de las fuerzas políticas que a él concurren; receptáculo de los requerimientos de la sociedad civil y escenario donde se proyectan los grandes propósitos que enlazan a los pueblos para su progreso y bienestar común, sin menoscabar el respeto que cada uno de ellos otorga a su soberanía.

“Las asambleas parlamentarias se ubican entre las llamadas deliberativas y tienen como función principal elaborar leyes; sus miembros son elegidos mediante sufragio popular y se constituyen en un cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos públicos. En cuanto al vocablo parlamento, éste deriva del bajo latín *parabolare*, que significa hablar, y del término francés *parlement*, que tiene el mismo significado, no obstante, comúnmente parlamento es una palabra utilizada como sinónimo del poder legislativo”.³

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

³ **Ibid.**

La estructura en el derecho parlamentario guatemalteco es el unicameralismo ya que implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una sola asamblea, elegida generalmente por sufragio directo.

Las ventajas del unicameralismo, consisten en que es más eficaz al realizar sus tareas con menos obstáculos, ya que éste se muestra expeditivo en los debates, sin exponerse a las discrepancias con otro órgano paralelo, que conducen al estancamiento o a dilatorias componendas para obtener la aprobación de ambos, sin lesionar los pareceres privativos de cada uno de ellos, agréguese a eso la economía que significa la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran y no legislan.

Las desventajas son que como consecuencia del origen comicial de sus miembros, es la cambiante mayoría parlamentaria donde existe sinceridad electoral y volubilidad en la opinión. Una cámara alta frena muchas intemperancias y ahoga la demagogia de los que han prometido mucho o aspiran a la reelección; lo cual conspira no poco contra el parlamentarismo y llevaría casi a eliminar las asambleas propicias a contubernios con el electorado.

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos.

De acuerdo con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el 14 de enero de 1986, la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de lista nacional y distritos electorales. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción con la población.

1.2. Antecedentes

De acuerdo con los antecedentes históricos, fue en el parlamento inglés donde se elaboraron las primeras reglas para su actividad, las cuales fueron consideradas como procedentes, y adoptadas posteriormente en otros países.

No debe ignorarse, como acertadamente lo expresó el profesor Manuel Fraga Iribarne, que: “Es en el desarrollo constante del procedimiento parlamentario de Inglaterra, donde el parlamento de este país va construyendo esa pieza esencial del moderno derecho político que es el derecho parlamentario. Obra compleja de los siglos, su importancia va más allá de la simple necesidad de unas reglas de debate”.⁴

Ciertamente, en los primeros siglos de su existencia, el parlamento tuvo funciones muy limitadas, pues los reyes veían con recelo estos órganos colegiados, sobre todo cuando comenzaron a rivalizar con ellos en las luchas por el ejercicio del poder, arrebatándoles

⁴ Fraga Iribarne, Manuel. **Derecho parlamentario**. Pág. 25.

gradualmente funciones que antes estaban reservadas a los monarcas. Las reglas aplicables a esos primeros parlamentos correspondían entonces a lo estrecho de la actividad por ellos desarrollada, por lo que la noción que podía tenerse del derecho parlamentario era restringida.

En la actualidad existe plena conciencia de que una sociedad democrática, si realmente lo es en vida cotidiana, tiene que reconocer las transformaciones que los parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el centro del gran debate político nacional que las fuerzas de la nación mantienen entre sí. Sin que esto quiera decir que la institución parlamentaria haya llegado ya a su consolidación y plena madurez, pues aún son grandes los peligros que la acechan en muchos países, donde el resurgimiento del autoritarismo amenaza con hacerla sucumbir mediante el uso de la fuerza.

De ahí la necesidad de que el derecho parlamentario sea conocido por todos los que creen en la democracia y en la gobernabilidad de los pueblos a través de su práctica, para fortalecer la convicción de que sólo mediante el robustecimiento de las instituciones políticas del estado de derecho se logrará marchar sobre el sendero que conduce a ella.

1.3. Naturaleza jurídica

Se puede hablar de verdadero derecho parlamentario, cuando las normas rigen la formación y la actividad de un parlamento, en un Estado en que el derecho está por

encima y se impone a los gobernantes y a los gobernados y en donde la representación popular se elige en forma democrática.

El derecho parlamentario pertenece al género del derecho público y se distingue de otras normas de ese tronco, por sus diferencias específicas; esto es, que está constituido por un conjunto de normas jurídicas que se ocupan de la organización del poder legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines.

Las reglas del poder legislativo, que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tienen una función legitimadora de las resoluciones de la cámara, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios.

1.4. Relación con otras ramas jurídicas

Una vez definida la materia del derecho parlamentario como el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas o parlamentarias; es conveniente delimitar a esta rama del derecho de la llamada técnica legislativa.

Ambas disciplinas tienen por supuesto, un punto de contacto: el propósito de la técnica legislativa es la elaboración de las leyes, en tanto objetos de la cultura, como conjuntos de palabras, frases, cláusulas, que con lógica y orden integran capítulos, títulos y artículos que servirán para regular algún sector específico de la vida social.

El derecho parlamentario, por su parte, es el conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas, una fundamental: la elaboración de leyes. Por tanto, derecho parlamentario y la técnica legislativa comparten un mismo objetivo o finalidad, que es la ley, y en el lenguaje de la lógica clásica se puede decir que coinciden en su objeto material, aun cuando difieren en su objeto formal.

“Cabe recordar que técnica es un conjunto de reglas para hacer bien una cosa. Equivale o corresponde éste al nombre derivado del sustantivo griego téekjnee, o a la palabra ars en lengua latina y que llegó al idioma español con ambos orígenes. En español contamos con el término técnica que se usa para indicar los conocimientos encaminados a una obra, y con el vocablo arte, que reservamos para cuando a dicha obra le corresponde el adjetivo bello o encarna un valor estético”.⁵

En estas condiciones se puede decir que técnica legislativa es el conjunto de reglas para hacer bien una ley; sin embargo, bien vistas las cosas, una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos

⁵ Berlín Valenzuela, Francisco. **Diccionario de términos parlamentarios**. Pág. 56.

constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor. Entre tanto esto no suceda, se está apenas ante un anteproyecto o proyecto.

La técnica legislativa tiene que ver con la elaboración material de la ley, con su redacción, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados y su clasificación en libros, títulos y capítulos; la técnica legislativa pertenece al mundo del ser, corresponde a la redacción y elaboración de la ley.

Por su parte, las reglas del derecho parlamentario tienen por objeto señalar los procedimientos de carácter formal para que un proyecto de ley, bueno o malo desde el punto de vista de la técnica, llegue a tener la fuerza vinculatoria que lo convierte en una norma jurídica en vigor; el derecho parlamentario pertenece al mundo del deber ser.

En el proceso legislativo, hay varios momentos en los que es indispensable no sólo cumplir con las normas del derecho parlamentario, sino también apegarse a los procedimientos o las técnicas, esto es cuando al proyecto lo elabora cualquiera de los que tienen facultad para hacerlo, o bien los técnicos a quienes se les encomienda esa actividad o trabajo, y posteriormente cuando se pone el proyecto a debate en comisiones o en el pleno de las cámaras.

“Es casi ocioso destacar la importancia de la técnica legislativa, cuyo descuido en el mundo académico y en el de la política y la administración ha dado lugar a la aprobación formal de leyes mal redactadas, imprecisas y no pocas veces oscuras o

contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y, por tanto, de aplicar. Con ello se contravienen los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos e inteligibles, que les den certeza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la transgresión”.⁶

La técnica legislativa es el conjunto de reglas prácticas, de lenguaje y de lógica, que deben seguirse para elaborar una ley desde el punto de vista material, mientras que el derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que el órgano legislativo tiene que cumplir para desarrollar el proceso de la iniciación, discusión, aprobación y promulgación de la ley.

La técnica sirve para elaborar el proyecto; el derecho parlamentario, para convertirlo en obligatorio y vigente. Un buen legislador debe dominar ambas disciplinas: la técnica legislativa, que le permitirá preparar los proyectos con claridad, precisión y buena redacción, con secuencia lógica y criterios bien orientados, pero también tendrá que conocer las normas del derecho parlamentario, que le permitirán convertir el proyecto en una ley vigente, que forme parte del derecho positivo y que vincule a los destinatarios.

De igual manera, el derecho parlamentario y la teoría del Estado tienen innumerables puntos de contacto; lo mismo cuando en el estudio de ambas disciplinas se emplea el

⁶ Camposeco Cadena, Miguel Ángel. **Manual de temas legislativos**. Pág. 84.

método histórico que cuando se usa el método analítico, teoría política y derecho parlamentario se encontrarán y en sus desarrollos se hallarán, sin duda, múltiples referencias recíprocas.

“Se puede agregar que la teoría del Estado, hoy en día, no se concibe sin la referencia obligada a la división de poderes y al poder legislativo. Cuando se estudia al Estado es ineludible referirse al mecanismo jurídico que ha surgido y se ha perfeccionado para dar cauce al ejercicio de la soberanía popular, cuyo brazo actuante en el Estado moderno es el órgano colegiado de representación popular denominado Parlamento, Congreso, Asamblea u otro cualquiera que se le de; y viceversa, al estudiar el Parlamento, su historia, su evolución y su conformación actual es indispensable acudir a la terminología política y hacer referencia al papel fundamental que desempeña en la conformación de los Estados modernos. De este modo, al acercarnos a los conceptos básicos del derecho parlamentario estaremos con seguridad, y con excesiva frecuencia tocando el territorio de la teoría del Estado”.⁷

El derecho constitucional y el derecho parlamentario se encuentran superpuestos. En efecto, las reglas constitucionales de la división de poderes y las que se ocupan de la organización del poder legislativo, de las funciones del congreso y de los procedimientos para la discusión y aprobación de las leyes, pertenecen por igual al derecho constitucional y al derecho parlamentario; son un área compartida por estas dos ramas del derecho. Pero al contener esta parte del derecho constitucional tan solo

⁷ **Ibid.**

reglas básicas o fundamentales, requiere necesariamente una legislación secundaria que desarrolle y precise, que descienda a los detalles y que se ocupe de toda la parte organizativa y procesal que no se encuentre reglamentada en la norma de mayor jerarquía, por ello, en el derecho parlamentario, al igual que en otras ramas del derecho público como el administrativo y el procesal, hay una frontera imprecisa entre el tronco que está constituido por el estudio de la Constitución Política y las ramas que de él se desprenden.

El derecho constitucional sería también el marco que sirve de límite al resto de las normas de derecho público y entre ellas al derecho parlamentario, que dada la primacía de la norma fundamental o constitucional no puede salir nunca de él.

“La Constitución y el derecho constitucional son desde este punto de vista, el límite del que no pueden escapar las reglas secundarias del derecho parlamentario, puesto que no les es dable ir más allá de lo regulado en la Constitución. Así, podemos agregar que el derecho parlamentario, o al menos una parte importante de él, sería una verdadera legislación orgánica, que partir de los principios constitucionales desenvuelve las instituciones básicas establecidas en la norma suprema. De este modo, la Ley Orgánica del Congreso ocupa, ya lo expresamos, una parte del derecho equiparable al conjunto de normas que organizan al ejecutivo o a las que hacen lo propio con el poder judicial”.⁸

El derecho constitucional y el derecho parlamentario comparten un área normativa que está conformada por las disposiciones que en la Constitución Política regulan al órgano

⁸ De la Cueva, Mario. **Teoría de la Constitución**. Pág. 42.

y al proceso legislativo. El resto de las normas de derecho parlamentario, en particular las leyes orgánicas y los reglamentos de debates, son ramas que reconocen al tronco constitucional como propio y que son asimismo normas secundarias que tienen como límite o marco las normas constitucionales, a las que no pueden contravenir.

Cabe agregar que mientras las ramas del derecho administrativo y judicial han sido objeto de numerosos estudios y de abundante doctrina, como ramas autónomas del derecho público, el derecho parlamentario ha sido poco estudiado y no ha dado lugar a la elaboración de doctrina, sino en su área propiamente constitucional.

De igual manera existe una estrecha relación entre el derecho parlamentario y el derecho electoral, puesto que este último, está integrado por dos tipos de cuerpos normativos, uno que aborda lo material o sustantivo y otro que se preocupa de lo estrictamente procedimental, a partir de que entre los contenidos fundamentales del derecho electoral se pueden distinguir dos campos bien determinados y que algunos autores lo plantean subdividiéndolo entre derecho electoral material, sustantivo o primario, y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario, aunque entre éstos no exista una marcada separación legislativa, como ocurre con otras áreas jurídicas e incluso en ocasiones se suele hallar en los catálogos electorales un entrecruce de estas materias con preceptos orgánicos, creando y organizando cuerpos administrativos y órganos jurisdiccionales electorales.

El concepto de régimen electoral, correspondiendo a una expresión extensiva incluye todos los fenómenos relacionados con la elección. Por su parte, la referencia al derecho electoral indica que se alude a todo lo regulado por ley con relación a elecciones, coincidiendo con el sentido amplio o; bien, se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder intervenir en el proceso electoral y a la configuración misma de este derecho de participación en la elección.

Actualmente en Guatemala, se aplica el sistema presidencialista pero el derecho parlamentario tiene relación, ya que junto con el sistema presidencialista en todo el mundo constituyen dos modelos de organización gubernamental que rigen la normatividad que regula el funcionamiento del órgano legislativo en ambos regímenes.

La estructura en el derecho parlamentario guatemalteco es el unicameralismo, ya que implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una sola asamblea elegida generalmente por sufragio directo.

El derecho parlamentario es importante, ya que es un conjunto de normas que regulan la organización y el trabajo del órgano legislativo, y tiene entre sus funciones diversas la elaboración de leyes.

CAPÍTULO II

2. Sistemas políticos

Los términos para designar a sistemas políticos como parlamentarismo, presidencialismo, monarquía o dictadura, se mencionan con frecuencia en los medios de comunicación, aunque no siempre de manera uniforme. Lo anterior se debe a que dichos sistemas poseen significados ambiguos; en otras palabras dichos sistemas pueden interpretarse de varios modos, y dar motivo a dudas, incertidumbres o confusiones, lo cual se produce porque algunos de ellos han cambiado su significación original.

2.1. Características

El propósito que persigue quien emprende la investigación de un sistema político es al final, llegar a conocer los elementos que constituyen el poder. La distancia que hay entre el derecho público y la realidad social, hace que se dificulte llegar al conocimiento de la realidad del poder.

Desde un punto de vista político institucional, que combina aspectos dinámicos del proceso político y también estáticos como los mecanismos jurídicos-constitucionales, se puede establecer una clasificación a partir del grado de mutua influencia, interdependencia o separación entre el parlamento y el ejecutivo. Combinando este

enfoque con la forma de nombramiento o elección de los órganos, se obtendrá una tipología, quizá la más usual, que distingue los siguientes regímenes; presidencial (elección del presidente y separación de poderes); parlamentario (gobierno apoyado en una mayoría parlamentaria y colaboración de poderes); y convencional o directorial (predominio absoluto del parlamento).

Se puede decir que un sistema político es exactamente la forma como se distingue la relación que se da entre gobernantes y gobernados en el entorno de una sociedad.

En un sentido muy amplio, un sistema político es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades.

En el caso del sistema parlamentario, el parlamento fue creado por voluntad popular, representa la soberanía, por esta razón se considera que es el órgano de representación. En este lugar se ponen de manifiesto más o menos, dependiendo de los sistemas electorales, las diversas opiniones que resultan de la libre emisión del pensamiento, de la libre expresión y de la libre asociación. El gobierno representado por el presidente, se da al obtener la mayoría parlamentaria, pues debe ser proclamado inmediatamente después de presentar su programa de gobierno, esta investidura se da después de que éste ha obtenido el apoyo de la mayoría en el parlamento.

“En teoría, el sistema parlamentario se basa en la idea de que el poder ejecutivo y el poder legislativo son iguales, que debe haber un equilibrio absoluto en ambos, la razón se fundamenta en que ambos poseen las facultades necesarias para neutralizarse; en conclusión, el sistema opera sobre la base de recíprocos controles, que asumen la función de frenos y balanzas. Por las razones anteriores las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo deben ser de mutua colaboración, a pesar de que en ocasiones haya situaciones negativas tales como la crítica y la introducción de elementos renovadores en cualquiera de los dos poderes. Sin embargo, no siempre ha sido así, el régimen parlamentario ha sido sometido a oscilaciones, desde el siglo XIX hasta los primeros años del siglo XX, el parlamento predominó sobre gobierno débiles. Por lo anterior desde entonces hasta la actualidad la balanza se ha inclinado a favor del poder ejecutivo”.⁹

La diferencia entre el régimen parlamentario y el régimen presidencialista consiste en que el primero favorece los medios de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo; en tanto que en el presidencialista los separa. Un ejemplo de lo anterior es el caso de los Estados Unidos de América, se ha llegado a afirmar que este tipo de régimen político constituye el único ejemplo real existente.

En el sistema presidencialista, el presidente que es elegido por el pueblo a través del voto, personifica la voluntad popular. Lo anterior hace que el mandatario se vea fortalecido, apoyado por la mayoría de la población, esto permite que el jefe del

⁹ Lapierre, James. **El análisis de los sistemas políticos**. Pág. 11.

ejecutivo no se vea en la necesidad de someterse a la voluntad de los parlamentarios. Estas dos partes tienen igual legitimidad; por lo tanto, ninguno está por encima del otro. No tienen vías institucionales de comunicación, y si las hay no son tan fuertes, no tienen herramientas comunes para solucionar las dificultades políticas que surgen como consecuencia de sus oposiciones, más en el caso de que el partido político del presidente no tenga mayoría.

El sistema presidencialista no cuenta por lo tanto con los recursos que posee el sistema parlamentario, como lo son la caída del gobierno, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones. La solución para esta situación en el régimen presidencialista es recurrir a vías extra constitucionales. De lo anterior se deduce que, a menos que las sociedades en que se den estos enfrentamientos sean homogéneas y por tanto asuman actitudes democráticas en momentos difíciles, o que las clases dirigentes estén dispuestas a llegar a soluciones pacíficas voluntariamente, o sea de consenso, no queda más que una intervención militar, lo que se conoce como golpe de Estado.

2.2. Definición

La expresión sistema político y su plural se ha instalado no sólo en el lenguaje de la ciencia política sino también en el lenguaje común, de un modo tan arraigado con términos políticos de mayor tradición como ideología, Estado o partidos. No obstante, es bastante más difícil precisar qué denota exactamente este vocablo.

“El término fue traído al campo de la ciencia política, desde el terreno de la informática, la teoría cibernética de las comunicaciones y de la llamada teoría de los sistemas generales propuesta por Bertalanffy, pasando por la sociología de Parsons, con el propósito expreso de construir categorías de análisis y enfoques conceptuales novedosos que permitieran romper con el enfoque jurídico e institucional dominante en los estudios políticos hasta la mitad del siglo XX”.¹⁰

Puede argumentarse que el análisis sistémico de la política ha servido para organizar los conceptos y presentar un esquema de análisis cualitativo más organizado y con una terminología propia e independiente del análisis jurídico y constitucional dominante antes de los años cincuenta; el uso extenso del concepto de sistema político en mucho está asociado con el nacimiento y desarrollo de la ciencia política como disciplina autónoma del derecho y de la sociología general.

Un sistema político es el conjunto conductual integrado por las interacciones que generan la asignación autoritaria de valores en una sociedad. Una asignación es autoritaria: “Cuando las personas que hacia a ella se orientan se sienten obligadas por ella y las personas, miembros del sistema, se consideran obligados por tres razones: 1) la coerción o la amenaza de coerción física o psicológica severa; 2) el interés personal y 3) la lealtad, el sentido de la legalidad o de la legitimidad. Pero al margen de cuál sea la

¹⁰ González Uribe, Héctor. **Teoría política**. Pág. 21.

razón por la que alguien se somete a la autoridad, lo que caracteriza como político a un sistema es el hecho de que sus asignaciones sean obligatorias”.¹¹

En la búsqueda de una mayor precisión, se puede distinguir entre sistemas políticos propiamente dichos y otros sistemas que realizan asignaciones obligatorias para sus miembros, aunque al interior de ámbitos sociales o territoriales más restringidos tales como las familias, las organizaciones religiosas, los grupos de linaje o castas, las instituciones educacionales y las unidades económicas.

Al asumir el enfoque de sistemas para describir la política, se privilegia la estabilidad como un requisito esencial del sistema político; porque en principio, en los sistemas políticos existen mecanismos que permiten manejar las tensiones emanadas del ambiente, logrando adaptaciones que pueden llevar incluso a cambios de importancia, sin que necesariamente se produzca una ruptura revolucionaria o una perturbación severa de sus variables fundamentales.

El análisis sistémico también permite describir procesos de cambio que conducen a perturbaciones tan importantes del sistema político que no llevan a su transformación en un sentido positivo o revolucionario, sino a su deterioro, a la merma severa de sus capacidades e incluso a su desaparición, con lo cual se refuerza la idea de que no necesariamente los cambios políticos radicales son progresistas.

¹¹ Easton, David. **Enfoques sobre teoría política**. Pág. 10.

Desde una perspectiva distinta, Gabriel Almond definió el sistema político como: “Un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza de la violencia física más o menos legítima”.¹²

El sistema político, por el lado de los insumos, desempeña las funciones de:

- a) Socialización y reclutamiento político (es decir, la formación de determinadas actitudes, valores y creencias para la posterior incorporación de los sujetos al sistema);
- b) Articulación de intereses (mediante la cual los grupos sociales llevan al sistema sus acciones);
- c) Agregación de intereses (mediante la combinación de intereses en formulaciones generales y por medio del reclutamiento de personal comprometido con una cierta orientación política); y
- d) Comunicación política (por medio de la cual se realizan todas las demás funciones).

Por el lado de productos el sistema realiza tres funciones:

- a) Elaboración de normas;
- b) Aplicación de normas; y

¹² Almond, Gabriel. **Una aproximación funcional a los sistemas políticos comparados**. Pág. 7.

c) Juicio conforme a las normas.

Otra conceptualización digna de mención es la de Karl Deutsch, que a diferencia de los antes señalados se basó principalmente en la cibernética para construir: “Un modelo del sistema político visto como un sistema de comunicación en el que el gobierno es considerado un centro de toma de decisiones. Simplificadamente, el modelo consiste en un diagrama que representa el flujo que parte de unos receptores que captan, seleccionan y procesan la información interna y externa. Las decisiones del sistema se toman con base a estas informaciones, relacionadas con la memoria y los valores del sistema, traduciéndose en determinados resultados o consecuencias que realimentan el flujo de información”.¹³

De los conceptos fundamentales de este enfoque destacan los de capacidad de carga, demora, delantera y ganancia. La carga es el total de información que es tomada en un momento dado. La capacidad de carga es definida como una función del número y clase de los canales disponibles. La delantera es la capacidad del sistema para reaccionar anticipadamente con base a previsiones de consecuencias futuras y la demora es una medida de la tardanza en informar y actuar sobre información referida a las consecuencias de las decisiones tomadas. La ganancia es la extensión de la respuesta del sistema a la información que recibe. Tales conceptos permiten la medición de los flujos y la construcción de indicadores de actuación del sistema.

¹³Deutsch, Kart. **Los nervios del gobierno**. Pág. 17.

Mauricio Duverger parte de la distinción entre instituciones, regímenes y sistemas. Por sistema social, en general, entiende: “Todo conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. El nombre de sistema se reserva en general al conjunto de los roles o modelos de comportamiento que integran la cultura de un grupo y sirven para definirlo. El sistema político, no es más que una entidad analítica para el estudio, o dicho en sus términos, es el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos; es decir, el sistema político es el cuadro general en el cual los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca. Las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político que es denominado régimen político”.¹⁴

Samuel Huntington usa el término sistema político para designar: “Un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno”.¹⁵

Existen diversas tipologías de sistemas políticos construidas con fines comparativos, son básicamente esquemas de ordenación de datos elaborados a partir de generalizaciones empíricas. Una de las tipologías, obedece al cruce de dos variables: el nivel de institucionalización y el de participación política.

¹⁴Duverger, Mauricio. **El sistema político**. Pág. 7.

¹⁵Huntington, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Pág. 19.

Los sistemas políticos pueden estar gobernados principalmente por leyes o por personas; la participación, a su vez, puede ser baja, estando restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la élite burocrática o la aristocracia tradicional; puede ser media, cuando los grupos de las clases medias acceden a la política o puede ser alta, cuando a estos dos tipos de grupos sociales se suman los sectores populares.

La relación entre ambas variables no pretende sólo crear esquemas de clasificación, sino que obedece a una hipótesis que pretende explicar la estabilidad: a medida que aumenta la participación política, debe crecer la institucionalización o de lo contrario no se mantendrá la estabilidad del sistema.

De la relación hipotética entre institucionalización y participación se deducen las diferencias entre dos tipos básicos de sistemas políticos: "Cívicos y los pretorianos. Los sistemas cívicos son los que gozan de un alto nivel de institucionalización respecto de su nivel de participación, mientras que los pretorianos son los que tienen bajos niveles de desarrollo institucional y elevados niveles de participación que se expresan en el hecho de que las fuerzas sociales, usando métodos propios, actúan directamente en política. Los niveles de desarrollo institucional y de participación son variables de una sociedad a otra por lo que los sistemas cívicos y pretorianos pueden darse en diversos niveles de participación política, pero en definitiva el pretorianismo es el resultado de un nivel de participación mayor que aquél que las instituciones pueden enfrentar".¹⁶

¹⁶ **Ibid.**

Esta tipología muestra cómo el estudio de la política desde la perspectiva del comportamiento del sistema político da autonomía a la politología. Ella ofrece una perspectiva para el estudio de los problemas de estabilidad, orden y cambio de los Estados y sociedades en desarrollo, virtualmente imposible de llevar a cabo desde la perspectiva más tradicional del estudio de sus formas de gobierno, produciendo un importante cambio de perspectiva respecto de la compleja relación entre modernización y estabilidad política al mostrar que no necesariamente una mayor participación política conduce a un sistema político desarrollado y sostenible.

También, se pueden clasificar los sistemas políticos de acuerdo a como se expresan simbólicamente las normas de una sociedad en combinación como se define la autoridad; es decir, el grado de responsabilidad de los dirigentes con los dirigidos. Los valores pueden representarse como ideologías o como religiones, como preceptos éticos o como metas sociales concretas; es decir, de modo instrumental o de manera consumatoria. La autoridad puede ser ejercida jerárquica o piramidalmente.

Los sistemas de movilización poseen una ideología política universalizante que permite que las cuestiones de interés se pacten como cuestiones de valor. El sistema incluye un líder carismático o profético que moviliza con una ideología proselitista y que tiene que enfrentar el problema de la ritualización del liderazgo que conduce; a su vez, a la declinación de las creencias y la búsqueda del interés personal sobre el comunitario.

Los sistemas de conciliación son representativos, aunque no necesariamente democráticos; en donde la vida pública es entendida en términos de fines instrumentales, por lo que enfrentan el problema de la pérdida de significación de la misma y aparición de conflictos que violentan el marco legal o los mecanismos de negociación de los que depende el sistema.

Los sistemas burocráticos son el resultado de la búsqueda de soluciones al problema de la accesibilidad de la élite. Propenden a favorecer los reclamos de representación basados en el interés y los regulan de acuerdo a patrones institucionalizados y reconocidos.

La democracia liberal es el sistema político típico de occidente con todas sus variantes institucionales del presidencialismo, el semi presidencialismo y parlamentarismo; los sistemas republicanos y las monarquías constitucionales.

Aceptar que existe una relación causal entre democracia representativa, sistema político y las posibilidades de desarrollo es en sí mismo ya un hecho significativo, y señalar que se requiere de un sistema gobernable para garantizar una estrategia de desarrollo también es razonable.

En una democracia representativa existen otras variables tan relevantes como el sistema electoral y que; en su conjunto, explican su estabilidad. La polarización política, el balance de poder entre ejecutivo y legislativo, el nivel de participación electoral, la cantidad de partidos y sectores sociales incluidos en el sistema y otros; Por lo anterior

este sistema político enfrenta el desafío de mantener su propia estabilidad coexistiendo con los retos de la pobreza y la desigualdad.

La realidad conlleva a enfrentar estos retos, no es posible ignorar la necesidad de encontrar la viabilidad económica de la democracia representativa como sistema político, por lo que es necesario construir las bases de un sistema democrático que permita atacar los desequilibrios de la representación, para mejorar la calidad de vida democrática de la ciudadanía.

Análogamente, el sistema político que significa la democracia representativa ha permitido el avance en los derechos políticos y libertades civiles que hoy disfrutan los habitantes de la mayoría de países, se ha visto cuestionada porque todavía existen limitaciones en la incorporación de distintos sectores en la representatividad pública y social.

Es importante la investigación de un sistema político, para llegar a conocer los elementos que constituyen el poder, el sistema presidencialista consiste en la elección del presidente y separación de poderes, que es la que actualmente se aplica en Guatemala, mientras que el sistema parlamentario se integra por el apoyo del gobierno, en una mayoría parlamentaria y colaboración de poderes. También llegué a la conclusión de que para mantener una estabilidad en un sistema político debe aumentar la participación política.

CAPÍTULO III

3. Sistema electoral

Uno de los hechos más estudiados y demostrados en el campo de la ciencia política, es que los sistemas electorales influyen en aspectos significativos del sistema político, tales como la composición política de los parlamentos, la gobernabilidad, el comportamiento electoral de los ciudadanos, y hasta en quién es o no electo presidente.

Los sistemas electorales generan tendencias que de encontrar un contexto político favorable se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles. Pero siempre que encuentren un contexto histórico-político favorable.

En la historia política reciente, el sistema de partidos existente, la cultura electoral y política en general son factores que interactúan con el sistema electoral, de modo que podrían potenciar o anular sus efectos. Con ello se quiere decir que los efectos finales de un sistema electoral en un país determinado en un momento determinado de su historia, dependen tanto del contexto específico como del sistema electoral.

No es un hecho neutral o sin consecuencias el seleccionar un tipo de sistema electoral en vez de otro, pero esas consecuencias nunca dependen del sistema electoral por sí solo y; por otra parte, el contexto limita también las opciones en cuanto a las modificaciones que podrían hacerse al sistema electoral.

3.1. Importancia del sistema electoral

Los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios en caso de elecciones parlamentarias o en cargos de gobierno en caso de elecciones de presidente, gobernador y/o alcalde.

Esta práctica incluye las dimensiones relativas a circunscripciones, candidatura, votación, conversión de votos en escaños. Engloba, asimismo, todos los elementos técnicos que permiten dar forma concreta a estas dimensiones e interrelacionarlas para constituir un sistema electoral individual.

Su aplicación se restringe efectivamente a los elementos técnicos y procedimientos que sirven para estructurar las preferencias políticas a través del voto y convertir estos votos en escaños parlamentarios o puestos ejecutivos.

La importancia del sistema electoral como un factor estructurante del sistema político es un tema sobre el cual discrepan tanto los politólogos como los políticos.

“El efecto de los sistemas electorales sobre el proceso de formación de voluntad se puede constatar fácilmente en los resultados de las elecciones. Muchas veces las mayorías parlamentarias de un partido se deben al efecto desproporcional producido por el sistema electoral a la hora de convertir votos en escaños. Así el sistema electoral

influye en el tipo de gobierno en términos de la alternativa de gobierno unipartidista versus gobierno de coalición, lo que lleva a desarrollar culturas políticas diferentes”.¹⁷

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que no deben subestimarse los efectos de los sistemas electorales, los cuales desempeñan un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y en la transferencia de poder bajo la forma de escaños parlamentarios o puestos ejecutivos.

Un sistema electoral está conformado por el sufragio, el proceso electoral, el escrutinio y lo contencioso electoral.

En la actualidad al sufragio se le da carácter de derecho-deber. Existe una estructuración conveniente para el ejercicio del sufragio que permite al ciudadano apto ejercerlo en forma directa y garantizada contra el fraude electoral.

En todas las legislaciones existe una concepción integral del proceso que abarca la organización, el cuerpo electoral, las circunscripciones electorales, las formas de las candidaturas, los procedimientos de votación y las reglas para la adjudicación de cargos, siendo este el caso de Guatemala, donde estos aspectos se encuentran regulados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

¹⁷ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. Pág. 27.

En relación a las autoridades electorales, se advierte una estructura piramidal con una instancia suprema a la que están subordinadas las intermedias, obedeciendo a la división del territorio, hasta llegar a las juntas electorales municipales y las mesas receptoras de votos, lo que permite apreciar la dinámica que alcanza cada vez el llamado poder electoral autónomo y suficiente.

Por otro lado, se entiende por escrutinio a la operación de recuento, y sobre todo de calificación y aplicación de las fórmulas electorales, lo que permite la decisión sobre quienes han resultado electos como consecuencia del proceso electoral.

No existe unificación en cuanto a los sistemas de adjudicación, y se encuentran tanto el de escrutinio mayoritario con sus modalidades de mayoría absoluta y relativa, como el de representación proporcional, acudiéndose en algunos casos a sistemas o procedimientos mixtos. En candidaturas plurinominales se acepta la candidatura distrital y la candidatura en lista nacional.

3.2. Tipos de sistemas electorales

Los sistemas electorales pueden clasificarse de acuerdo a varios criterios, uno de los más populares es el de hacerlo con base en la fórmula electoral que utilizan. La fórmula electoral es el procedimiento matemático utilizado para la conversión de los votos en escaños, o para dilucidar quien gana la elección para el único cargo.

Las fórmulas electorales pueden clasificarse en mayoritarias o proporcionales. Una fórmula electoral es mayoritaria cuando el o los escaños se adjudican al candidato o los candidatos con la mayor votación (mayoría relativa o absoluta según la modalidad).

En el caso de las fórmulas proporcionales, los escaños se distribuyen entre las organizaciones participantes en proporción a la votación obtenida. Sistemas electorales de fórmula mixta o combinada serían aquéllos que eligen una parte de los cargos utilizando una fórmula mayoritaria y otra parte utilizando una fórmula proporcional. Este es el sistema que utiliza el modelo electoral guatemalteco, en donde el cargo de Presidente de la República y de alcaldes se adjudica de acuerdo a la mayoría de votos obtenida, mientras que las curules del Congreso de la República de Guatemala, así como los puestos de síndicos y concejales se adjudican de forma proporcional.

Los sistemas electorales tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, se debe insistir en lo que se afirmó al comienzo, en ningún caso se trata de fórmulas infalibles, o trajes a la medida listos para usar. El efecto final del sistema electoral siempre estará moldeado por el contexto en el que se desenvuelve. Contexto que podría en unos casos facilitar y en otros obstaculizar el logro de los resultados que se persiguen. En consecuencia, a la hora de determinar científicamente las posibles consecuencias de un cambio institucional, lo primero es siempre un conocimiento profundo del sistema político concreto.

“El enfoque clásico implica generalmente pronunciarse a favor de uno de los principios de representación y de un sistema electoral correspondiente. En este enfoque se

sostienen certezas en cuanto a los efectos y ventajas de determinados sistemas electorales, a menudo sin tomar en cuenta lugar y tiempo. El tipo de afirmación que lo caracteriza es: la representación por mayoría es mejor que la representación proporcional, o el sistema electoral de pluralidad es el que mejor corresponde con la esencia de la democracia, con la esencia del gobierno parlamentario, etc. Asimismo, lo que se defiende como válido en un caso se supone válido también en los demás. Esta tendencia se expresa en afirmaciones que se postulan con carácter de ley, tales como: el sistema electoral de pluralidad conduce al sistema bipartidista”.¹⁸

De acuerdo al principio de representación implícito en el sistema electoral, éstos pueden clasificarse también en mayoritarios y proporcionales. Un sistema electoral es mayoritario si su diseño tiende a conducir a la sub-representación de las minorías y a que la primera fuerza política logre mayoría de cargos en el parlamento, aunque no reciba la mayoría absoluta de los votos. En esta categoría entran todos los sistemas electorales que utilizan una fórmula electoral mayoritaria, pero también algunos que utilizan fórmulas electorales proporcionales.

“Un sistema es proporcional de acuerdo a su principio de representación cuando se orienta a distribuir los escaños de las fuerzas participantes de modo que éstos reflejen su apoyo popular y el parlamento sea a su vez una reproducción de la composición política del electorado. Si el 20% de los votantes apoya al partido A, esta organización debe contar con aproximadamente el 20% de los cargos, lo mismo para el resto de las

¹⁸ **Ibid.**

organizaciones. Se asume que de esa manera las decisiones que cuenten con una mayoría parlamentaria también implícitamente cuentan con un apoyo mayoritario entre los electores”.¹⁹

Las elecciones parlamentarias tienen como objetivos lograr un cuerpo legislativo con capacidad y condiciones de ejercer sus funciones propias (legislar y controlar al ejecutivo) y al mismo tiempo hacerlo de modo que en él esté representada la población: gobernabilidad y representatividad. Lamentablemente, garantizar la gobernabilidad, entendida como la presencia de una clara mayoría que adopte una legislación políticamente definida hacia metas aprobadas por el electorado, puede significar restringir la posibilidad de que estén presentes todos los sectores relevantes. Y viceversa, garantizar la presencia de todos los sectores relevantes, puede conducir a que no haya mayorías claras en el parlamento.

Los sistemas electorales mayoritarios tienden a privilegiar la gobernabilidad en desmedro de la representatividad; mientras que los sistemas proporcionales tienden a privilegiar la representatividad a riesgo de la gobernabilidad.

Al utilizar el principio de representación como criterio para la clasificación de los sistemas electorales, la fórmula electoral no es ya suficiente para definirlos como mayoritarios o proporcionales. Para hacerlo se debe tomar en cuenta tanto la fórmula electoral como el tipo de circunscripción electoral utilizado.

¹⁹ **Ibid.** Pág. 41.

En el análisis de un sistema concreto debe incluirse también el contexto político; sin embargo, si se trata de un estudio general, sin referencia a un sistema político concreto, se considera solamente la fórmula electoral y el tipo de circunscripción.

En cuanto a la circunscripción electoral el aspecto crucial es el número de cargos que se distribuyen como promedio en cada una de ellas y la existencia o no de una única o segunda distribución de escaños a nivel nacional.

Los sistemas mayoritarios más comunes son el de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, el de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, los sistemas de fórmula proporcional en circunscripciones binominales o pequeñas, y los sistemas mayoritarios de fórmula combinada o segmentados.

El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, utiliza la fórmula electoral de mayoría relativa en circunscripciones donde está en juego un solo escaño. El país se divide en tantas circunscripciones como escaños van a elegirse, para lo cual los partidos postulan candidatos individuales para cada una de las circunscripciones, obteniendo cada escaño el candidato más votado en la correspondiente circunscripción, no es necesario obtener la mayoría absoluta de los votos, basta tener más votos que el resto.

“Estos sistemas generan la tendencia a la concentración de los votos en los partidos que tienen alguna posibilidad de ganar el escaño, si éstos son los mismos a nivel

nacional o en la mayor parte del territorio, el sistema de partidos tiende al bipartidismo. Éste puede resultar atenuado por la presencia de partidos nacionalmente minoritarios pero con opción de triunfo en alguna región en particular. Estos sistemas hacen difícil la consolidación de nuevas fuerzas políticas, porque para obtener presencia parlamentaria sería necesario que ganaran en algún circuito. Un partido o movimiento puede obtener el 15% de los votos en forma homogénea en todo el país y, aún así, no ganar ningún escaño”.²⁰

En el caso de regímenes parlamentarios este sistema electoral es propicio a gobiernos de mayorías unipartidistas, lo que favorece la gobernabilidad, aunque potencialmente su representatividad es baja ya que sectores significativos tienden a quedar fuera del parlamento o seriamente sub-representados.

En los sistemas presidenciales, igualmente se favorecen parlamentos de mayoría unipartidista pero ésta no es necesariamente de la misma tendencia que el presidente, lo que podría producir tensiones en cuanto a la gobernabilidad. Si las elecciones presidenciales son simultáneas totalmente con las parlamentarias sería de esperar que la mayoría parlamentaria coincida con el partido del presidente; pero, cuando son total o parcialmente separadas, será frecuente que el presidente enfrente un parlamento con mayoría de oposición, de manera que la gobernabilidad dependerá de la capacidad y voluntad de las fuerzas políticas para el consenso.

²⁰ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales**. Pág. 145.

Los circuitos uninominales conllevan que el voto tenga potencialmente un carácter individual, lo que favorece la posibilidad de que se establezca a través del voto un mecanismo de responsabilidad individual con respecto al parlamentario. Ello podría estimular a los parlamentarios a actuar como gestores políticos de su circunscripción, y mantener una estrecha y constante vinculación con ella.

“El peligro es el parroquialismo, es decir que a través de negociaciones basadas en los intereses estrictamente particulares de las regiones los parlamentarios tiendan a dejar de lado el interés nacional. En todo caso, aún en países como Estados Unidos de América y el Reino Unido, el comportamiento electoral mantiene un elevado componente partidista, que evita que se resquebraje en extremo la disciplina parlamentaria. Aquí el contexto histórico-político de cada país tiende a influir decisivamente respecto a si se produce o no una efectiva votación personalizada, y también en cuanto a la medida en que el voto depende de las cualidades personales del candidato o de su afiliación partidista”.²¹

En el caso de que se eligieran por mayoría relativa varios escaños en la misma circunscripción plurinominal, la consecuencia sería una intensificación del carácter mayoritario del sistema en contra de la representatividad, y que se diluya la responsabilidad individual de los parlamentarios, acentuándose el carácter partidista de la elección.

²¹ **Ibid.**

El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales, conocido también como ballotage, utiliza circunscripciones uninominales. Sin embargo, para ganar el escaño en la primera vuelta se exige obtener la mayoría absoluta de los votos. En caso de que esto no suceda se va a una segunda vuelta que usualmente se restringe a los candidatos que superen un determinado porcentaje de votos, o a los dos más votados.

Este sistema es menos propicio al bipartidismo que el anterior, y dado que la negociación tiende a ser una necesidad para la segunda vuelta, el sistema favorece la integración de pactos en bloques de partidos que dependiendo del contexto político pueden resultar estables.

La tendencia a la responsabilidad individual y a la votación personalizada se atenúa en relación al sistema anterior, debido a la interposición de acuerdos para la segunda vuelta, los cuales requieren que las organizaciones, y aun los mismos candidatos, propicien el voto partidista por encima del personal.

En el sistema de fórmula proporcional en circunscripciones binominales o pequeñas, se utilizan para la distribución de los escaños alguna fórmula proporcional tal como la del Cociente Natural y Restos Más Altos, D'Hondt u otros, pero esta distribución se realiza en circunscripciones binominales o pequeñas, sin una distribución nacional compensatoria.

El bajo número de escaños por circunscripción impide que se realice una distribución adecuadamente proporcional de los cargos. Por ejemplo, cuando la circunscripción es binominal, un partido necesita superar la tercera parte de los votos válidos para tener asegurado un cargo en el caso de que se utilice la fórmula D'Hondt y la cuarta parte si se utiliza la fórmula del Cociente Natural y Restos Más Altos.

Con este tipo de modelo electoral, se genera una tendencia similar a la de los sistemas mayoritarios en el sentido de que la primera fuerza política, aun no recibiendo la mayoría de los votos, tiene altas posibilidades de lograr mayoría parlamentaria y, al mismo tiempo se dificulta el acceso al parlamento de las fuerzas minoritarias, las cuales cuando logran recibir escaños resultan seriamente sub-representadas.

En cuanto a la responsabilidad individual de los elegidos esta depende, al igual que en el resto de los sistemas electorales que utilizan fórmulas proporcionales, de que se utilice o no el voto personalizado en listas abiertas o no bloqueadas.

En los sistemas mayoritarios de fórmula combinada o sistema segmentado, eligen una parte de los escaños mediante una fórmula proporcional y otra parte de ellos utilizando una fórmula mayoritaria. Lo característico para diferenciarlos de los sistemas de representación proporcional personalizada es que las fórmulas se utilizan en forma totalmente separada, los escaños obtenidos en las circunscripciones mayoritarias no se toman en cuenta para la distribución proporcional. Por ello se les denomina también

sistemas segmentados: unos cargos en forma proporcional y otros en forma mayoritaria, separadamente, aunque en la misma elección.

“En América Latina este tipo de sistema se ha desarrollado en México, donde el 40% de los cargos se distribuyen proporcionalmente entre los partidos y el 60% se adjudican por mayoría relativa en circunscripciones uninominales. Más recientemente se aplicó en Ecuador para las elecciones de 1998, de modo que el 17% de los cargos se eligieron proporcionalmente en una circunscripción nacional, y el 83% mediante mayoría relativa en circunscripciones plurinominales”.²²

La proporcionalidad y representatividad de estos sistemas electorales depende básicamente del tipo de circunscripción. El uso de una fórmula proporcional u otra tiene un efecto muy secundario en la proporcionalidad general del resultado. Mientras mayor sea el promedio de escaños que se distribuyen en cada circunscripción mayor será la proporcionalidad. Ésta alcanza su máxima expresión cuando se utiliza una circunscripción nacional única o, en segunda instancia, cuando la circunscripción nacional funciona en forma compensatoria.

Mientras mayor sea la proporcionalidad del sistema, mayor será su representatividad, pero menor será la posibilidad de que el gobierno cuente con una mayoría parlamentaria o con facilidad para lograrla mediante acuerdos estables. Por ello la tendencia moderna y, la que parece más aconsejable, es la de procurar un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad mediante la introducción de mecanismos que

²² Molina, José y Janeth Hernández. **El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Su efecto en las elecciones británicas de 1992. Implicaciones para Venezuela.** Pág. 24.

eviten el fraccionamiento excesivo del parlamento. Estos mecanismos pueden ser la utilización de circunscripciones medianas, no excesivamente grandes; realizar simultáneamente las elecciones presidenciales y las parlamentarias, no realizar una distribución nacional compensatoria o establecer las llamadas barreras electorales.

La posibilidad de que exista voto personalizado y responsabilidad individual del parlamentario frente a los electores depende de la forma en que se presenten las candidaturas y la forma de votación, además por supuesto del contexto político. Los sistemas proporcionales permiten el voto personalizado, tanto o más como los sistemas mayoritarios, todo depende de la forma de candidatura y de votación, lo que por comodidad denominaremos la forma de la lista. Los sistemas proporcionales pueden clasificarse de acuerdo al tipo de lista en sistemas de lista cerrada y bloqueada, sistemas de lista no bloqueada y sistemas de lista abierta.

En los sistemas de listas cerradas y bloqueadas el elector debe votar por la lista completa de un partido sin poder seleccionar nombres en ella, ni votar por candidatos de varias listas. Es el voto exclusivamente partidista. En este caso el sistema electoral no propicia en absoluto la responsabilidad individual del parlamentario; por el contrario, el elector no puede votar por los candidatos de un partido que cree lo han hecho o lo pueden hacer bien, y no por los otros. Tiene que votar por el paquete de candidatos.

Este sistema favorece la disciplina partidista y la gobernabilidad, pero restringe excesivamente el poder de selección del elector y no estimula una relación estrecha

entre los elegidos y sus circunscripciones. A pesar de que estos efectos tienden a presentarse generalmente cuando se usan listas cerradas y bloqueadas, el contexto político puede cambiar estos resultados, tal como ha sucedido en Colombia, donde la postulación de múltiples listas por cada partido en las distintas circunscripciones ha personalizado la elección a pesar de que el sistema es formalmente de listas cerradas y bloqueadas.

La lista no bloqueada consiste en que el elector puede, dentro de la lista que apoya, seleccionar uno o más nombres. Una vez determinado cuantos cargos le corresponden a cada lista, éstos se le adjudican a los candidatos más votados en ella. Los electores deciden cuales candidatos de la lista ocuparán los cargos que ésta obtiene.

En términos generales este sistema acentúa la responsabilidad individualizada y permite a los electores premiar o castigar a los parlamentarios de acuerdo a como sea percibida su actuación; claro, de nuevo, el que los electores utilicen realmente esta facultad depende del contexto político, pero la experiencia de Brasil, Chile y Perú demuestra que si puede hacerse efectiva.

El peligro es que el sistema afecte gravemente la disciplina partidista al independizar a los parlamentarios del partido y hacerlos depender de su apoyo personal, lo que tiende a ocurrir si, como en Brasil, los partidos pierden control sobre la decisión de postular o no a los parlamentarios en ejercicio. Ello, informalmente tiende también a ocurrir en Colombia.

Otro peligro vinculado al anterior es el del resquebrajamiento de la unidad partidista, ya que el sistema implica la competencia de los candidatos de un mismo partido entre sí. Esto podría regularse para evitar la competencia desleal, y el predominio de candidatos bien financiados.

La lista abierta (panachage) permite al elector seleccionar los candidatos de su preferencia entre los postulados de varias listas. Tiene efectos similares al del sistema anterior, aunque más intensos. Permite a los electores no partidistas seleccionar candidatos entre varias listas con lo que estimula la personalización de la política. No se utiliza hasta ahora en América Latina.

La representación proporcional personalizada, es un sistema electoral de fórmula combinada. Una parte de los escaños, típicamente la mitad del total, son electos mediante la fórmula de mayoría relativa, usualmente en circuitos uninominales. El resto de los cargos son electos mediante listas de partidos que se someten a una adjudicación que utiliza una fórmula proporcional.

La distribución proporcional es compensatoria y no simplemente adicional como en el caso de los sistemas segmentados. Se denomina distribución compensatoria porque entran en juego todos los cargos de la circunscripción que se usa como referencia. El elector tiene dos votos; un voto por un candidato en la circunscripción uninominal correspondiente y un voto por una de las listas de partido. El elector puede votar por el candidato de un partido y la lista de otro, o en ambos casos por el mismo partido. Con

base en los votos individuales se determinan los ganadores de cada circunscripción uninominal. Luego, con base en los votos de lista se procede a la distribución proporcional del total de escaños correspondientes a la circunscripción.

A partir del procedimiento descrito, se establece cuantos escaños deberían corresponderle a cada partido proporcionalmente según su voto de lista. A cada partido se le restan tantos cargos como haya obtenido en las circunscripciones uninominales. La diferencia se le adjudica a sus candidatos de lista en el orden de su postulación. Nada impide que las listas sean abiertas o no bloqueadas, pero en la práctica, todos los países que han implantado este sistema utilizan la lista cerrada y bloqueada.

La proporcionalidad y representatividad del sistema depende del tipo de circunscripción que se utilice y del porcentaje de escaños sujetos a distribución en circuitos uninominales. La proporcionalidad será mayor en la medida en que el promedio de escaños por circunscripción sea mayor, y alcanza su punto más alto cuando todos los cargos se distribuyen a nivel nacional, como en Alemania. Así mismo, la proporcionalidad será potencialmente menor en la medida en que el porcentaje de cargos sujetos a distribución mayoritaria sea mayor. Mientras más alto sea, mayor será la posibilidad de que la primera fuerza, si tiene un apoyo homogéneo en toda la geografía del país, logre un porcentaje de escaños muy superior a su porcentaje de votos.

El contexto político juega aquí un papel decisivo. Por ejemplo, en un país con varios partidos relevantes, en el cual uno de ellos supera a los demás en todas las regiones con una votación del 35%, este partido podría llevarse todos o casi todos los cargos nominales, lo que le daría al sistema un comportamiento mayoritario, especialmente si el porcentaje de cargos nominales es superior al 50%. Sin embargo, si con el mismo sistema partidista, las mayorías regionales son políticamente variadas, el sistema puede producir resultados perfectamente proporcionales y representativos, aun cuando el número de cargos nominales sea del 60% o aún más.

En su modalidad típica, que utiliza las listas cerradas y bloqueadas, la posibilidad de que en los escaños nominales se desarrolle una relación de responsabilidad individualizada entre electores y elegidos depende en gran medida del contexto político, y de la medida en que el sistema se tienda a mover como un todo hacia la personalización de la política. Hasta ahora no hay indicios de que en Bolivia o Venezuela los parlamentarios de circunscripciones nominales tengan un comportamiento distinto y más preocupado por la atención a sus electores, que el de los que obtuvieron el cargo mediante el voto de lista.

Aunque la influencia del contexto político es muy importante, especialmente el número de partidos relevantes y la distribución regional de los votos, estos sistemas tienden hacia resultados mayoritarios, particularmente cuando una fuerza política obtiene la primera votación en forma homogénea en el territorio del país. En estos casos esa

fuerza tiende a asegurarse el dominio del parlamento aunque su votación sea muy inferior a la mayoría absoluta.

La sub-representación de las minorías y la posibilidad de ingreso de fuerzas emergentes dependen en gran medida del promedio de escaños en las circunscripciones proporcionales. A mayor número de escaños promedio menor será la sub-representación de las minorías, y mayor la posibilidad de que todas las fuerzas significativas obtengan representación.

3.3. Las elecciones presidenciales y parlamentarias

Otro punto importante, porque también tiene que ver con la gobernabilidad, es el relativo al momento en que se celebran las elecciones presidenciales y las elecciones parlamentarias.

3.3.1. Elecciones presidenciales

Las posibilidades aquí, básicamente, son tres: que las elecciones presidenciales y las parlamentarias se realicen en la misma fecha, o en fechas muy cercanas, que serían elecciones simultáneas o semi-simultáneas; la segunda posibilidad es que sean separadas, de modo que las elecciones presidenciales se realicen en una fecha y las parlamentarias en otra, a mitad de período o seis meses después, etc.; y en tercer lugar la posibilidad de una situación mixta, en la cual las elecciones presidenciales coinciden

con la renovación de una parte de los Organismos Legislativos, mientras que otra parte se renueva a mitad de período.

“Cual de estas modalidades se adopte tiene sus consecuencias. Las elecciones simultáneas por la combinación del efecto de concentración del voto, tienden a favorecer que el candidato a presidente que resulte ganador tenga también una fuerza parlamentaria sólida, bien sea mayoritaria o al menos suficientemente grande como para facilitarle construir acuerdos en el congreso, bien sea puntuales o permanentes. En las elecciones parlamentarias no simultáneas no está presente el efecto de arrastre del voto presidencial, además es usual que la popularidad del gobierno haya declinado y por ello las probabilidades de que la fuerza parlamentaria del gobierno sea minoritaria, son mayores que en el caso de elecciones simultáneas, haciendo más difícil la gobernabilidad”.²³

Cuando la elección se decide por mayoría relativa, los electores tienden a concentrar sus votos en los candidatos principales, y esos votos tienden a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del congreso, si la elección es simultánea.

En la elección por mayoría relativa, los votos por una parte se concentran en los candidatos con mayor opción, de modo que el ganador tiende a obtener una votación elevada, y cuando la elección parlamentaria es simultánea, esta votación se traslada a los candidatos que lo apoyan.

²³ **Ibid.**

La segunda fórmula, la de doble vuelta y mayoría absoluta o especial, tiende a estar asociada a una mayor dispersión de votos que la fórmula de mayoría relativa. En este caso, es usual que el elector suponga que en la primera vuelta, muy probablemente, no se va a decidir la elección, y tienda a votar por su partido favorito o su opción política favorita, aunque no tenga mucha oportunidad, con el objeto de contribuir a fortalecerlo en las negociaciones hacia la segunda vuelta.

Como consecuencia, la concentración del voto entre los candidatos con mayor opción es menor que en el caso del sistema de mayoría relativa, y aun cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas, las posibilidades de que el Presidente de la República cuente con un apoyo mayoritario o muy sólido en el congreso son menores.

Por otra parte, la fórmula que exige la mayoría absoluta tiende a estar asociada a niveles más altos de legitimidad inicial para el Presidente de la República por cuanto se exige que el presidente tenga por lo menos como segunda opción, un apoyo mayoritario.

La fórmula de mayoría absoluta tiende a garantizar que ningún candidato con un rechazo mayoritario por parte de la población pueda obtener el triunfo. El peligro de una fórmula de mayoría relativa es que un candidato que cuente con el apoyo del 35% de los votos, pero que sea rechazado o temido intensamente por el 65% restante, sin embargo gane. La doble vuelta, por el contrario, supone que quien gane al final, por lo

menos sea tolerado, aunque no necesariamente querido, por la mayoría de los electores.

Otro aspecto, importante en materia de sistema electoral presidencial, es el relativo a la reelección o no reelección del Presidente de la República. Existe una cierta tendencia, aunque no unívoca, a ir introduciendo la reelección en los países latinoamericanos. Recientemente la han introducido Argentina, Perú, Brasil y Venezuela, y la han eliminado República Dominicana y Nicaragua. Fue rechazada su introducción en Panamá, en el referéndum celebrado en agosto de 1998. De modo que en América Latina en esta década, cuatro países han introducido la reelección, dos la han suprimido y uno la rechazó en referéndum.

El rechazo a la reelección es una característica de la democracia latinoamericana, no de la democracia a nivel mundial. A nivel mundial la regla es la reelección, tanto en los países parlamentarios como en los semi-presidenciales, y el único caso de democracia presidencial desarrollada: Estados Unidos de América. En general se plantea en favor de la reelección que es coherente con respetar la libertad de selección de la población, estimula la responsabilidad de los gobernantes frente a sus electores y; al mismo tiempo, incrementa las posibilidades de control de los gobernados sobre los gobernantes.

En América Latina la principal razón que se ha esgrimido en contra de la reelección, es la posibilidad de que el Presidente de la República en ejercicio y su equipo de trabajo,

puedan utilizar los recursos del poder para mantenerse en el cargo, debido a la debilidad relativa de las instituciones electorales y la cultura democrática. Se alega que las instituciones electorales se verían en grave dificultad para resistir estas presiones por parte de los primeros mandatarios. El argumento es válido en la medida en que lo sean sus premisas.

A ese respecto habría que decir que en los casos en que se llegue al convencimiento de que las instituciones electorales ya son lo suficientemente sólidas como para no verse afectadas por posibilidades de abuso del presidente candidato, entonces no habría argumentos para impedir la posibilidad de reelección. La reelección, es la regla en los países desarrollados, y permite que un líder con gran apoyo popular, un líder que es visto con capacidad para seguir dirigiendo al país de manera satisfactoria, continúe.

La reelección le permite al electorado mantener en el ejercicio del gobierno a un líder que consideran, que lo está haciendo bien, y sobre todo asegura una mayor continuidad política.

“En estudios anteriores hemos podido constatar que lo característico de la democracia en nuestros países, no es que el partido de gobierno se perpetúe en el poder, sino todo lo contrario. En la investigación a la que nos referimos, se analizaron las elecciones de la actual etapa de las democracias de América Latina y el Caribe, y las elecciones de los países industrializados ocurridas después de la II Guerra Mundial. En total 57 elecciones en países no industrializados, y 271 en países industrializados. En las

elecciones de los países no industrializados, el gobierno perdió en el 68% de los casos, mientras que en los países desarrollados perdió sólo el 30% de las veces. Lo característico entre nosotros es la escasa continuidad de la política. En ese mismo trabajo los datos analizados sugieren que la reelección aumenta las posibilidades de continuidad, ya que eleva la posibilidad de que el equipo de gobierno se mantenga en el poder. La alternancia en los países no industrializados es menor cuando la reelección es posible. La reelección favorecería la continuidad de las políticas públicas, en particular las políticas económicas y generaría mayor seguridad en cuanto al desarrollo de ellas. Sin embargo, sólo es recomendable en el caso que estemos seguros de que no se van a presentar abusos o intentos de abusos que no puedan ser controlados de manera eficaz por los organismos electorales. Pienso que la tendencia será hacia acentuar la introducción de la reelección, a menos que los abusos sean de tal magnitud que de nuevo retraigan la corriente. El establecimiento de la reelección debería ser un indicio de que estamos seguros de poder controlar las tentativas de abuso del poder para obtener una ventaja electoral indebida”.²⁴

3.3.2. Elecciones parlamentarias

Los países latinoamericanos, en relación al tipo de parlamento que tienen, están divididos en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala,

²⁴ Molina, José. **El Efecto electoral del subdesarrollo**. Pág. 95.

Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquellos con estructura federal: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de 10 países. Estos países eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, usualmente con sistemas electorales diferentes.

En esta tesis se hará énfasis en el sistema de elección parlamentaria para la cámara única o para la cámara de diputados según el caso, debido a que este es el sistema parlamentario vigente en Guatemala, advirtiendo sin embargo que sería conveniente considerar también al senado, y al efecto el conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y, en segundo lugar, porque con frecuencia los sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis de la cámara baja.

Los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en dos tipos básicos de acuerdo al principio de representación que encarnan: el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

Los sistemas electorales mayoritarios son sistemas que tienen como objetivo lograr que quien gane la elección, independientemente del porcentaje de votos que logre, obtenga una mayoría clara en los cargos. Por ello estos sistemas utilizan fórmulas electorales como la de mayoría relativa en circuitos uninominales que tienden a favorecer esta

posibilidad. Son sistemas orientados a darle prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad. Se persigue que haya una mayoría clara que pueda tomar decisiones sin necesidad de recurrir a coaliciones que pudieran ser inestables, independientemente de que en el cuerpo legislativo estén o no reflejadas todas las opiniones del país en forma proporcional al peso que tienen entre los electores.

Los sistemas proporcionales tienen una prioridad distinta. Son sistemas que le dan primacía a la representatividad, sin necesariamente, por supuesto, olvidar la gobernabilidad. Se denomina proporcionales a aquellos sistemas que están dirigidos a que el cuerpo legislativo refleje en su integración la composición política del electorado, de modo que si hay un 20% de electores socialdemócratas también se tenga un 20% de esa posición política en el congreso; si hay un 20% de electores favorables a los liberales que un 20% de los congresistas sean de esta tendencia, si hay un 20% de electores ecologistas, el congreso debe tener un 20% de ambientalistas. La idea es que la legislatura refleje al país. Se asume de esa manera que las decisiones que tengan mayoría en el poder legislativo van a tener también mayoría en la población.

En general, la utilización de uno de estos sistemas indica que se le da prioridad a la representatividad o a la gobernabilidad, pero no que se descuida totalmente el otro aspecto. Así los sistemas mayoritarios modernos a pesar de dar prioridad a la gobernabilidad, se orientan también a buscar un cierto grado de representatividad, y no lograrían perdurar si no la garantizaran.

“Tenemos el caso de Nueva Zelanda, un país que utilizaba un sistema mayoritario en circuitos uninominales, similar al norteamericano y al del Reino Unido, pero en dos elecciones seguidas (1978 y 1981) el partido que logró la mayoría relativa de los votos, resultó segundo en puestos parlamentarios, mientras que el partido que alcanzó el segundo lugar en votos obtenía; sin embargo, la mayoría de los escaños parlamentarios y pasaba a dirigir el gobierno. Problemas de representatividad tan graves llevaron a ese país a introducir un sistema de representación proporcional personalizada. Este sistema de origen alemán, por distintas razones, ha sido también introducido en Venezuela y Bolivia. En estos dos últimos casos con el objeto de darle al elector un voto personalizado, y generar una mayor vinculación entre electores y elegidos”.²⁵

La tendencia moderna es buscar un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad que se ajuste al contexto político en que el sistema va a funcionar. Así vemos como Italia, un país que tenía un sistema proporcional, para enfrentar un problema serio de estabilidad gubernamental, ha introducido elementos mayoritarios en su sistema electoral, precisamente para corregir estos problemas de gobernabilidad sin descartar totalmente la representatividad.

También en los países latinoamericanos, la fórmula proporcional predominante a menudo se combina con elementos que atenúan la representatividad en busca de favorecer la formación de mayorías.

²⁵ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales y gobernabilidad.** Pág. 71.

En América Latina predominan los sistemas de carácter proporcional. Ello sugiere una tendencia a darle prioridad a la búsqueda de la representatividad de las legislaturas. Lo cual se explica por razones de historia y cultura política, pero también, en buena medida, por el hecho de que en la región, los gobiernos son de carácter presidencial, lo que le da al Organismo Ejecutivo una cierta estabilidad que no depende, en la misma medida que en los regímenes parlamentarios, de la composición del legislativo.

La estabilidad gubernamental asociada al poder ejecutivo, facilita la apertura a la pluralidad del legislativo ya que; por una parte, la elección presidencial en sí misma, al ser simultánea con la parlamentaria, tenderá a asegurar al presidente una fuerza parlamentaria apreciable y; por la otra, el período fijo del cargo de Presidente de la República y sus amplios poderes le facilitan la construcción de coaliciones.

“También existen sistemas mayoritarios en algunos países como Haití, en donde se elige su Parlamento en circuitos uninominales por un sistema de mayoría absoluta similar al francés. México tiene un sistema mayoritario donde el 60% de los miembros de la Cámara Baja, es decir 300 de 500, son electos en circuitos uninominales por mayoría relativa. Los otros doscientos cargos son electos separadamente en forma proporcional, no compensatoria”.²⁶

Este sistema se denomina sistema mayoritario con lista proporcional adicional o también sistema segmentado. Sigue siendo básicamente un sistema mayoritario porque

²⁶ **Ibid.**

genera una probabilidad alta de que el partido ganador, aunque no alcance el 50% de los votos, obtenga más de la mayoría de los cargos en el congreso.

El sistema electoral del Ecuador es también segmentado, ochenta y tres por ciento de los cargos para la elección de 1998 fueron electos por mayoría relativa en circunscripciones plurinominales. Chile, Colombia, Panamá y República Dominicana también presentan sistemas de tendencia mayoritaria, debido a que utilizan circuitos binominales el primero y predominantemente circunscripciones pequeñas los otros, sin distribución compensatoria nacional, por lo cual la adjudicación de cargos no alcanza niveles adecuados de proporcionalidad, a pesar de que se utilizan fórmulas proporcionales para la distribución de los cargos, tales como el D'Hondt en Chile y Guatemala.

3.4. Sistema electoral y gobernabilidad democrática

Una determinada modalidad de sistema electoral, si encuentra circunstancias favorables en un determinado contexto político, va a propiciar unas consecuencias específicas; pero obviamente, no se está diciendo que ese efecto es inevitable. En cada caso, en cada momento y en cada sociedad, hay que analizar las circunstancias en las cuales un determinado sistema electoral está actuando para ver hasta que punto los efectos que se ha demostrado que tiende a producir en términos generales, van realmente a concretarse.

Algunas modalidades del sistema electoral, conducen a mayores posibilidades de gobernabilidad que otras, pero el resultado final va a depender en buena medida de los otros factores que entren en juego, entendiéndose la gobernanza como la situación en la cual los actores políticos con capacidad de afectar la estabilidad del sistema aceptan funcionar dentro de las reglas del juego democrático y las instituciones están en condiciones reales de diseñar y desarrollar políticas para atender las demandas de los ciudadanos.

Corresponde a los reformadores y a los politólogos el determinar cuáles serían los efectos probables de una determinada modalidad en su país y en su circunstancia concreta. Este trabajo intenta presentar lo que en términos generales tienden a ser las consecuencias de los sistemas electorales en materia de gobernabilidad.

Son dos los aspectos básicos de esta definición de gobernabilidad: En primer lugar, que exista un nivel manejable de conflictos, que ninguno de los actores con capacidad de crear inestabilidad tenga interés en hacerlo y; por el contrario, estén de acuerdo con mantener su oposición y demandas dentro de los canales institucionales. En segundo lugar, que la acción del gobierno pueda desarrollarse sin obstrucciones graves, que el gobierno pueda proponer un programa y tenga posibilidad real de desarrollarlo.

Hay varios aspectos del sistema político directamente vinculados a la gobernabilidad sobre los cuales el sistema electoral tiene incidencia, ellos son: 1.- El nivel de armonía

entre el poder ejecutivo y el poder legislativo; 2.- La integración institucional de las fuerzas políticas relevantes; y 3.- La legitimidad.

La gobernabilidad requiere de una armonía mínima entre los organismos del Estado, de modo que se reduzcan a un nivel manejable los conflictos entre estos poderes. Estos conflictos obviamente, tienden a reducirse en la medida en que el poder ejecutivo y en particular el Presidente de la República tiene un apoyo parlamentario mayoritario o al menos suficientemente fuerte como para permitirle generar alrededor de esa fuerza parlamentaria que le es leal, una coalición que resulte mayoritaria y le permita desarrollar su programa de gobierno.

“Dos aspectos del sistema electoral son considerados de particular relevancia con relación a la fortaleza de la fuerza parlamentaria que apoya al ejecutivo: la fórmula electoral para la elección del presidente y la simultaneidad o separación en el tiempo de las elecciones parlamentarias respecto a las presidenciales. Un tercer aspecto es la forma de votación que establece el sistema electoral (voto exclusivo por lista o voto personalizado) y su incidencia sobre la disciplina de los partidos”.²⁷

Otro aspecto del sistema electoral que guarda estrecha relación con la posibilidad de que haya armonía entre el ejecutivo y el legislativo, porque influye en la posibilidad de que el presidente logre un apoyo parlamentario estable es el de la relación entre el sistema electoral y la disciplina parlamentaria interna de los partidos.

²⁷ Alcántara, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. Pág. 145.

Un partido disciplinado es aquél en el cual las decisiones que se tomen a nivel de la dirección del partido reciben después apoyo de los parlamentarios. Cuando no existe disciplina debe negociarse con los congresistas individualmente o por facciones.

Las posibilidades de que exista un funcionamiento armónico entre el poder ejecutivo y el poder legislativo son mayores cuando los partidos son disciplinados. En este caso el Presidente de la República si obtiene una mayoría o logra un acuerdo mayoritario en el congreso puede contar con que su respaldo parlamentario dentro de lo razonable se va a mantener.

Si el sistema electoral contribuya o no a que los partidos sean disciplinados, va a depender mucho de lo que establezca en materia de postulación y en cuanto a como se determine el orden de los candidatos en las listas electorales.

Los sistemas electorales en los cuales los partidos no tienen control sobre quienes pueden o no ser sus candidatos, hacen menos probable la disciplina partidista. Los parlamentarios pueden esperar que aunque se desvíen de las decisiones del partido igual van a ser candidatos.

“Hay sistemas electorales que efectivamente le quitan al partido el control de la postulación, uno de estos casos es el sistema electoral brasileño, en Brasil los partidos presentan listas de candidatos y el elector selecciona un nombre dentro de la lista del partido por el que vota. Es el sistema de voto preferencial. Una vez que se determina cuantos cargos le corresponden al partido, éstos se adjudican a aquellos candidatos

con mayor votación personal. Además, los candidatos electos tienen asegurado por ley su permanencia en las listas para la próxima elección. Por consiguiente, los diputados electos saben que su postulación para el próximo período no depende en absoluto de que acepte o no funcionar en forma armónica con el partido. Otro caso es el colombiano, donde no hay prácticamente ninguna restricción para la presentación de listas a nombre de un partido, liberal o conservador, hay múltiples listas por partido, no solamente una lista en cada circunscripción sino múltiples listas, prácticamente una por cada dirigente local. El partido no tiene control efectivo de la postulación”.²⁸

Los sistemas de listas cerradas y bloqueadas son los que más favorecen la disciplina partidista. En estos casos el partido decide quienes van en su lista y el orden dentro de ella. Los candidatos son electos en el orden en que aparecen en la lista. Sin embargo, éste es un sistema que restringe demasiado las posibilidades de selección del elector, quien a la hora de votar solamente puede decidir por cual partido vota, no puede decidir cuál de los candidatos del partido prefiere. Tal restricción no es necesaria aunque se haya decidido establecer la representación proporcional.

Existen sistemas de representación proporcional que permiten votar en forma individual por todos o parte de los candidatos, y al mismo tiempo propician una disciplina partidista moderada. Nos referimos a los sistemas de voto preferencial y de representación proporcional personalizada que conservan la postulación partidista.

²⁸ **Ibid.**

“Los sistemas de representación proporcional personalizada son sistemas que favorecen una disciplina moderada, una autonomía moderada de los candidatos porque mantienen el control de la nominación en manos de los partidos. Este sistema ha sido adoptado por Venezuela y Bolivia. En su modalidad típica (Alemania, Nueva Zelanda, Bolivia y Venezuela hasta 1998), la mitad de los cargos se elige en listas cerradas y bloqueadas, la otra mitad se elige en circuitos unipersonales donde resulta ganador el candidato que recibe mayor número de votos. El congresista va a salir electo no sólo en función de la decisión del partido de incluirlo en la lista sino del apoyo personal que tenga de la población. Los políticos que logran un fuerte apoyo personal podrían llegar a tener una mayor autonomía pero siempre, si quieren volver a ser postulados por ese mismo partido, necesitan mantenerse dentro de sus directrices, porque la organización podría decidir no postularlos más. Esto es importante porque en estos sistemas es frecuente que la elección del congresista dependa tanto de su respaldo personal como del apoyo al partido que lo ha postulado, de modo que la pérdida de cualquiera de los dos puede resultar en una derrota”.²⁹

El voto preferencial con postulación partidista se ha establecido en Chile, Panamá y Perú. El partido o coalición partidista presenta una lista de candidatos, pero los electores votan por nombre y apellido. Por un candidato en Chile y Panamá, por dos en Perú. El orden en que van a ser electos lo determina la votación personal de los candidatos no la lista. Es un sistema que le da al candidato una autonomía mayor que en las listas cerradas y bloqueadas, pero todavía las posibilidades de que sea

²⁹ **Ibid.**

postulado en una determinada lista dependen del partido. Por ello se puede considerar que propicia una autonomía moderada. Sin embargo, si el partido pierde la facultad efectiva de postulación, se abren las puertas a situaciones de autonomía extrema, en las cuales las posibilidades de actuación unitaria podrían ser escasas.

3.5. El sistema electoral y la integración institucional de las fuerzas políticas relevantes

Otro aspecto del sistema electoral que afecta la gobernabilidad, es el relativo a la capacidad de integración institucional del sistema electoral. Es decir, el grado en que las diversas fuerzas políticas de alguna significación tienen posibilidad de estar representadas en las instituciones parlamentarias, particularmente en el congreso.

El grado de integración afecta la gobernabilidad en la medida en que si éste es muy bajo aumenta la posibilidad de que algunos sectores minoritarios pero significativos sintiendo que se les cierra el paso a la presencia en el congreso, decidan utilizar vías no institucionales. Esto es particularmente importante en el caso de sistemas políticos que tienen interés de integrar a ellos fuerzas que han estado actuando en forma subversiva, que han estado actuando fuera de las vías institucionales por cualquier razón, particularmente en casos de procesos de pacificación como los que se vivieron en América Central en los años 60, 70 y 80. En estos casos en especial el sistema electoral propicia que todas aquellas fuerzas con un respaldo electoral relativamente importante ingresen al congreso y puedan así integrarse a la vida institucional.

Los sistemas electorales que mejor propician la integración institucional de las fuerzas políticas de alguna significación son los de representación proporcional. En ellos los partidos tienden a obtener cargos en función de su apoyo popular. De modo que todas las organizaciones de alguna significación ingresen a los cuerpos deliberantes, siempre que no se establezcan barreras artificiales excesivas, formales o informales, para el acceso a los cargos parlamentarios.

Los sistemas de representación proporcional para ser realmente integradores, deben ser sistemas donde no haya barreras excesivas para el acceso a los cargos de representación proporcional. La barrera puede ser legal o implícita. La barrera legal consiste en establecer que para tener acceso a la distribución proporcional de los cargos un partido o movimiento debe haber alcanzado una votación determinada.

“En España se fija en el 3% en la circunscripción, en Alemania en el 5% a nivel nacional o tres cargos en los circuitos. Si la barrera es excesivamente alta, partidos con una fuerza significativa van a quedar artificialmente fuera a pesar de tener un apoyo importante. La barrera implícita viene determinada básicamente por el número de cargo a distribuir en las circunscripciones. Circunscripciones pequeñas implican barreras altas, porque se requiere un porcentaje elevado de votos en ellas para lograr algún escaño. Las circunscripciones deberían ser suficientemente grandes como para permitir que cualquier fuerza con algún apoyo importante entre al parlamento. Como alternativa puede establecerse una distribución compensatoria final utilizando como circunscripción

el país, con el fin de corregir la desproporcionalidad causada por circunscripciones medianas o pequeñas”.³⁰

El elemento que determina realmente las posibilidades de integración de un sistema electoral es el tamaño de las circunscripciones electorales. Si, por ejemplo, todas las circunscripciones electorales son de un cargo, entonces solamente el partido que gane en alguna circunscripción va a poder entrar al congreso. Si la votación es relativamente homogénea en todo el país, un partido con el 15 ó 20% de los votos podría quedar fuera, o gravemente minimizado en su representación, como ocurre usualmente en las elecciones del Reino Unido.

Dieter Nohlen ha clasificado las circunscripciones electorales en: “Pequeñas de 1 a 5, medianas de 6 a 10 y grandes de 11 en adelante; realmente sólo cuando las circunscripciones presentan en promedio un número grande o al menos mediano de escaños o hay una distribución nacional realmente efectiva, se logra una integración importante de todas las fuerzas que tienen algún peso”.³¹

De igual manera, un sistema político tiene legitimidad cuando la mayoría de la población considera que es el más adecuado a sus intereses dentro del contexto en que se vive, y que quienes lo dirigen tienen derecho a hacerlo y deben, por lo tanto, ser obedecidos.

³⁰ **Ibid**, Pág. 148.

³¹ Nohlen, Dieter. **Ob. Cit.** Pág. 78.

La legitimidad está directamente vinculada a la gobernabilidad, ya que en la medida en que la población acepta el sistema político existente como adecuado y que los gobernantes tienen derecho a ser obedecidos; en esa medida apoyará la continuidad del sistema democrático.

“Uno de los elementos claves de la legitimidad es la credibilidad de los resultados electorales. Si se confía en que los resultados publicados son los correctos y reflejan la voluntad popular, entonces se creará que quienes ocupan los cargos de presidente y legisladores son quienes tienen derecho a hacerlo. Por el contrario, si se piensa que las elecciones son fraudulentas, los ciudadanos no aceptarán que esos funcionarios, que se dicen electos, tienen derecho a ocupar los cargos”.³²

Si en todos los países la credibilidad en la limpieza de las elecciones fuera abrumadora este punto carecería de interés. Pero no es así. Al menos en América Latina, aunque algunos países presentaban para 2006 altos niveles de confianza en sus elecciones, en otros ésta se encontraba en niveles críticos que reclamaban primero una evaluación acertada de sus causas, y luego de acciones para rescatar la credibilidad de las elecciones antes que dañe gravemente al tejido democrático. Es de notar que en el caso de Venezuela y México reformas tendientes a garantizar la imparcialidad del máximo organismo electoral parecen haber dado sus frutos a partir del año 1998.

³² Rey, Juan Carlos. **Ideología y cultura política. El caso del populismo latinoamericano.** Pág. 41.

Con la finalidad de abordar el tema de la influencia del sistema electoral sobre la confianza en la limpieza de las elecciones y su credibilidad, es necesario entender éste en sentido amplio como conjunto de normas, prácticas y procedimientos relativos a la elección de gobernantes y a la toma de decisiones políticas por el electorado.

Un aspecto en particular del sistema electoral puede afectar la confianza en los procesos electorales. Se trata de la integración de los organismos electorales. Unos países integran los organismos electorales predominantemente con representantes de partido, y otros los integran mayoritariamente con miembros imparciales a los que se les exige independencia política. Resulta plausible sostener que la integración no partidista de los organismos electorales conduce a una credibilidad mayor que la integración partidista.

“Salvo en el caso de un bipartidismo perfecto, en el cual un partido se cuida eficazmente del otro, la integración partidista conduce a la realización de alianzas de unos contra otros, y a una desconfianza generalizada. Por lo demás, al ser jueces y parte los representantes de las organizaciones políticas tienden a anteponer los intereses de sus organizaciones a los de la democracia. En realidad sería ingenuo exigirles otra conducta. Por otra parte, cuando los partidos políticos pierden prestigio a los ojos de la opinión pública, ello se traslada a los entes conformados por estas organizaciones, y particularmente a los organismos electorales. Esto explica la ínfima credibilidad que presentaban México y Venezuela para 1996. Por ello ambos países se

han movido en fechas recientes hacia organismos electorales integrados por independientes”.³³

La forma en que se integran los organismos electorales no es la única variable que ejerce influencia sobre la credibilidad de los organismos electorales. La confianza en los resultados se ve afectada también por otras variables institucionales y algunas individuales, tales como el grado de institucionalización del sistema de partidos y el número efectivo de partidos.

Entre las variables de nivel individual se encuentran las que tienen influencia significativa e importante el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia y con la situación política del país, así como el nivel de confianza en los poderes públicos.

Ahora bien, aunque la integración de los organismos electorales no es el único factor que determina el nivel de credibilidad en los procesos electorales, es sin embargo una variable de mucho peso.

Los sistemas electorales constituyen claramente, y es un hecho obvio, un aspecto muy importante de la cultura política democrática, hasta el punto de que se puede afirmar que ésta se ve reflejada y se puede evaluar en los sistemas electorales y en la manera como funcionan.

³³ **Ibid.**

Estos sistemas deben contener en sí mismos y darles vida a los principios generalmente aceptados como un mínimo, para que la democracia exista y funcione, entre éstos: el principio de la participación efectiva en las decisiones políticas fundamentales por parte de los ciudadanos, básicamente por medio del sufragio universal activo; el principio de la igualdad política (cada persona un voto) y la idea, también ya hoy generalizada del acceso de todos los adultos a la posibilidad de ser elegidos.

Igualmente, el régimen electoral debe recoger las normas que garanticen el derecho a la oposición. La vigencia de este derecho es piedra de toque para evaluar si una democracia efectivamente funciona, porque puede haber elecciones pero si no hay posibilidades efectivas para organizarse y para participar en ellas desde la oposición; entonces, obviamente, no se puede hablar de democracia.

Luego de lo analizado en este capítulo se puede deducir la importancia del sistema electoral, ya que está conformado por el sufragio, que en la actualidad se le da el carácter derecho-deber; además, existe una estructuración conveniente para el ejercicio del sufragio, que permite al ciudadano apto ejercerlo en forma directa y garantizada contra el fraude electoral, en el proceso electoral y en el escrutinio; que es la operación de recuento de votos, y sobre todo en la calificación y aplicación de las fórmulas electorales.

Otro punto importante son las elecciones presidencialistas y parlamentarias, en base a las cuales podemos indicar que en Guatemala las elecciones son de tipo presidencialista, porque se elige a una sola persona para que dirija la nación.

CAPÍTULO IV

4. Fundamentos jurídicos para la elección uninominal a los diputados al Congreso de la República de Guatemala

El distrito uninominal es un distrito electoral en el que se elige sólo a un candidato mediante el conjunto de los votos. En ellos sólo existe un ganador, que es quien obtiene la mayoría de los votos. El sistema de votación por distritos uninominales se usa en los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y muchas antiguas colonias británicas. Se distingue de los distritos plurinominales de muchos países europeos, en los cuales se elige mediante la representación proporcional un determinado número de representantes por el mismo distrito.

El sistema electoral de sufragio directo o escrutinio uninominal mayoritario (también conocido por su nombre en inglés: first-past-the-post); es un sistema de votaciones en que el votante sólo puede votar por un solo candidato, y el ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes; es decir, el candidato que haya recibido el número más grande de votos. Este concepto también se conoce como concepto de mayoría relativa o de pluralidad.

En las elecciones parlamentarias o legislativas, el país donde se utiliza este sistema se divide en distritos electorales geográficamente definidos, dentro de los cuales se presentan diversos candidatos y el votante elige al candidato para representar a este

distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos, es designado el representante (o diputado) del distrito electoral, y el parlamento se conforma por la asamblea de todos los candidatos ganadores por sufragio directo.

El sistema uninominal mayoritario se utiliza en la mayoría de los sistemas presidencialistas, así como en la mayoría de los Estados angloparlantes con sistemas parlamentarios, como el Reino Unido y Canadá.

En el sistema de distritos uninominales las elecciones se basan en el principio del ganador toma todo, el cual distorsiona la proporción entre asientos legislativos y votos obtenidos, de modo que dependiendo de la distritación, un partido puede ganar con menos de la mitad de los votos la mayoría de los puestos parlamentarios, por lo que tiende a fortalecer el sistema bipartidista, pues hace desaparecer a los partidos pequeños.

Sin embargo, los partidarios del principio uninominal sostienen que éste evita confusión, ayuda a garantizar que un partido obtenga la mayoría parlamentaria y cancela la posibilidad de un gobierno de coalición, que supuestamente tiende a ser inestable.

Los adversarios de este modelo señalan que no refleja democráticamente los sentimientos del electorado porque los votos de los partidos derrotados no son tomados en cuenta, que se deforman los resultados de la elección y que se fomenta una falsa mayoría.

El debate acerca de las ventajas y desventajas de los distritos uninominales y los distritos plurinominales se superponen, a lo largo de su extensión, con el debate sobre los sistemas pluralistas o mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Esto es porque los sistemas pluralistas y mayoritarios usualmente emplean distritos uninominales. Esta discusión será enfocada solamente en las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales.

Los partidarios de los distritos uninominales citan muchas ventajas:

- Los distritos uninominales proveen a los electores con una fuerte representación del electorado, porque cada elector tiene un único y fácilmente identificable representante
- Los distritos uninominales alientan el servicio al electorado por la suministración de un fácilmente identificable defensor y representante de los electores
- Los distritos uninominales maximizan la responsabilidad, porque un solo representante puede ser mantenido y puede ser reelecto o bien derrotado en la próxima elección;
 - Los distritos uninominales aseguran la representación geográfica.

Los críticos de este tipo de distritos citan las siguientes desventajas:

- Los distritos uninominales deben ser redibujados regularmente para mantener poblaciones de tamaños relativamente iguales;
- Los distritos uninominales son entidades geográficamente artificiales cuyos límites no delimitan claramente comunidades identificables; por lo tanto, los distritos no tienen particular relevancia para los ciudadanos;
- Los distritos uninominales, debido a su tendencia a sobrerrepresentar la mayoría de un partido y a subrepresentar a otros partidos, no pueden producir representación proporcional para los partidos políticos.
- La fortaleza de los distritos uninominales se encuentra en el vínculo entre los representantes y el electorado, la responsabilidad de los representantes hacia los electores, y el servicio al distrito electoral o al electorado que representan.

Debido a que los distritos uninominales son usados junto con las reglas de votación pluralista o mayoritaria, de ellos también se ha dicho que fomentan un gobierno fuerte y estable.

4.1. El actual sistema de elección de diputados en Guatemala

El Congreso de la República de Guatemala es el resultado del surgimiento y desaparición de múltiples partidos políticos o del transfuguismo entre sus miembros. Los resultados de los últimos seis procesos electorales en Guatemala revelan esta situación, lo cual es producto de que el sistema de reglas electorales vigente en el país le dificultan al votante canalizar sus preferencias en forma efectiva, con lo cual se pierde

el sentido de representatividad hacia el ciudadano común y el proceso democrático pasa a ser dominado por el interés político, el interés especial o la colusión de ambos.

Esta situación determina que el Congreso de la República de Guatemala no sea el eje principal del sistema democrático representativo, porque el sistema de elección de diputados al Congreso en Guatemala presenta una serie de deficiencias, consecuencia de una disociación entre el votante y el representante.

Para la elección de diputados al Congreso de la República se utiliza el Sistema de Representación Proporcional de Minorías (Sistema D'Hont). Este método tiene como finalidad propiciar que puedan optar a una curul partidos minoritarios, respetando siempre un criterio de proporcionalidad de las preferencias de los electores hacia los partidos políticos, no así hacia los candidatos.

Actualmente se eligen 31 diputados por lista nacional, quienes no representan distrito alguno, en el distrito central que es la ciudad capital se eligen 11 diputados; en el resto de municipios del departamento de Guatemala que conforman otro distrito se eligen 19; en Huehuetenango, 11; Quetzaltenango, 8; Escuintla, 5; Sacatepéquez, 2; por ejemplo. Estos números se incrementarán conforme aumente la población en los respectivos distritos. Este mecanismo de elección contribuye enormemente a que se den una serie de consecuencias que en gran medida le restan representatividad al sistema, como las siguientes:

El votante no cuenta con una forma precisa de canalizar sus preferencias. A pesar de que existan varios cargos a elegir, el votante debe escoger en bloque (por partido) y no individualmente a sus representantes: “Es decir, si hubiera tres curules en su departamento no puede escoger a los tres mejores candidatos por su distrito independientemente de qué partido sean o qué lugar ocupan en el listado. Esto también significa que el votante no puede discriminar negativamente con su voto en contra de algún personaje indeseable que se encuentre incluido en una lista que de otra forma le resultaría atractiva”.³⁴

Los potenciales candidatos a diputados compiten entre sí a lo interno de sus respectivos partidos para ocupar los lugares más favorables en las respectivas listas; sin embargo, esta competencia no es precisamente democrática y los puestos generalmente se asignan de acuerdo a los criterios de los órganos directivos de cada partido.

Como consecuencia de lo anterior, los eventuales diputados adquieren un compromiso fuerte para con el partido que los ubicó en una posición favorable, de manera que su lealtad política generalmente yace con éste y no con sus electores y representados.

En ese sentido, la representatividad tanto en base a criterios nacionales como distritales, se ve afectada. Como consecuencia de esto también se puede decir que la

³⁴ Baldizón, Alejandro. **Democracia disfuncional: cómo mejorar el sistema electoral en Guatemala.** <http://abaldizon.blogspot.com/2008/05/democracia-disfuncional-cmo-mejorar-el.html>. (20 de enero de 2010)

actividad política se traduce a parámetros esencialmente partidarios, puesto que esta lealtad hacia la instancia electoral se convierte en disciplina partidaria, lo cual facilita la consecución de diversos intereses específicos por parte de los partidos políticos en detrimento de los intereses generales de la población, ya que los líderes de las expresiones partidarias o los jefes de bloque son los que llevan a cabo las respectivas negociaciones políticas a sabiendas que el voto de sus correligionarios está prácticamente garantizado.

También sucede que el diputado tiende a acercarse a un partido más por obtener una posición con altas probabilidades de elección o reelección que por afinidad política o ideológica. Esta circunstancia explica también el fenómeno del transfuguismo que se da con tanta frecuencia en el sistema guatemalteco, lo que determina que el votante difícilmente puede esperar que sus preferencias políticas e ideológicas se vean reflejadas en la práctica de los congresistas.

Como consecuencia de todo lo anterior, se puede argumentar de forma convincente que el mecanismo actual de elección de diputados al Congreso de la República de Guatemala claramente impide que las preferencias de los electores puedan transmitirse en forma efectiva por medio de sus representantes.

4.2. Hacia la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala

Ante la realidad que evidencia la forma de elegir diputados, se ha planteado la necesidad de reducir el número de diputados al Congreso de la República de Guatemala o bien; que los mismos sean electos bajo un sistema uninominal o de elección directa; lo cual, para sus proponentes, parece una medida acertada para fortalecer el sistema político y democrático guatemalteco.

”Para el caso de la elección de diputados al Congreso de la República la principal reforma debe ser conceder al votante la capacidad de elegir a sus representantes por nombre y apellido y no por listas anónimas, teniendo también la potestad de expresar sus preferencias políticas en una nueva dimensión hasta ahora inexistente. Sin embargo, para que esto sea viable, la implementación del voto uninominal debe ir acompañada de otras reformas complementarias. La más importante tiene que ver con la reducción de los distritos electorales a un tamaño manejable y con un número razonable de candidatos a elegir por cada distrito”.³⁵

La confianza es el concepto clave de la representatividad y, en consecuencia, tomarse en serio la confianza es el núcleo del sistema uninominal. Se puede afirmar que cuanto menos directa sea la relación entre representante y representado, más se desvanece el principio de confianza; por tanto, cuanto más complicada y mediatizada sea la elección del representante, más distancia institucional hay entre representante y representado y menos confianza vincula a los dos términos de esta relación.

³⁵ **Ibid.**

Para que la relación de confianza entre representado y representante exista sin ficciones; con autenticidad, son necesarios al menos dos requisitos. Primero, que cada ciudadano pueda designar entre los candidatos la persona en quien deposita su confianza; o sea, que no se le imponga un representante que él no ha elegido. Segundo, que esa confianza no sea un acto puntual cada cierto tiempo, sino que se mantenga viva, lo cual implica ante todo que el ciudadano pueda seguir la gestión de su representante; saber qué hace y qué no hace en nombre de quienes lo han elegido, pueda comunicarse con él y exponerle sus deseos y sus temores respecto a la vida política de la nación, e implica también que el diputado, para mantener la confianza de quienes le eligieron, deba informar a sus electores de su actuación como representante y recoger sus sugerencias y sus exigencias.

El elector puede sentirse motivado a votar porque ya no piensa en un acto que termina en sus efectos directos en el recuento de votos y la atribución de los escaños, porque ya no teme por la inutilidad de su voto, sino que sabe que, a través del voto que ha dado a su representante, adquiere una presencia permanente en la toma de decisiones políticas: vota no solamente el día de las elecciones sino durante toda la legislatura.

Además, el ciudadano puede controlar el uso que el representante hace de su voto: cada votante sabe con nombres y apellidos qué representante tiene su voto y cómo lo utiliza.

La falta de una relación de confianza efectiva entre electores y diputados es la deficiencia más grave de la democracia representativa y esta deficiencia proviene del sistema electoral vigente.

El sistema electoral inglés, con la elección directa del representante de cada distrito, intenta poner por obra el principio fundamental de la confianza, a partir de que se da el voto a aquel candidato que merece la confianza para que represente a la ciudadanía.

Por esta presencia tan clara del principio de confianza y esta inmediatez entre el voto y el representante, el sistema inglés sigue atrayendo las simpatías del electorado, debido a que los ingleses operan con la ficción de que la elección sirve para designar al representante de todo el distrito, que la elección es el método democrático para dirimir la contienda entre diversos aspirantes a representar el distrito. Por tanto, el elegido es representante también de aquéllos que no le han votado.

Esta propuesta uninominal se plantea para sustituir el sistema electoral actual por uno que corrija las principales deficiencias del mismo y que contribuya a que el votante pueda expresar con mayor fidelidad sus preferencias electorales, con el correspondiente efecto de poder crear una relación más cercana y directa entre el votante, el proceso democrático y las expectativas y resultados que de éste se generan.

Con una reforma de tal naturaleza a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se eliminarían muchas deficiencias implícitas en el sistema actual. Por ejemplo, la

nominación de diputados no sería necesariamente en función de su aporte económico al partido, pues aunque vaya primero en la lista y más aún, de un partido con altas posibilidades de ganar la presidencia, si no tiene el beneplácito de los electores, simplemente no gana.

El problema más grave que plantea este nuevo sistema electoral es la previsible fragmentación del Congreso de la República de Guatemala: probablemente aparecerán muchos partidos políticos, aparecerán diputados independientes no afiliados a partidos y probablemente no habrá ningún grupo político que obtenga la mayoría absoluta de los votos en las elecciones para representantes parlamentarios.

A pesar de esta posibilidad, es de tomar en cuenta que la coherencia de las decisiones de un congreso y su funcionamiento quedan garantizados cuando un conjunto de diputados, agrupados por un partido o por una coalición de partidos, alcanza la mayoría absoluta de la cámara.

La seguridad de contar con una mayoría absoluta permanente y coherente es la mejor garantía de funcionamiento del congreso. Pero no es condición indispensable, puesto que hay abundante experiencia, sobre todo en los parlamentos de los países nórdicos europeos, de funcionamiento con una mayoría no absoluta que cuenta con la no oposición sistemática del conjunto de la otra parte de la cámara.

Es necesario reducir al mínimo los casos en que sea posible el voto puramente negativo (el voto en contra), porque el voto negativo es el recurso fácil para encubrir la propia incompetencia y porque en el voto negativo coinciden; sin ningún compromiso ni costo político, formaciones entre sí opuestas. Si a un partido le parece incorrecta una determinada propuesta o una determinada política, el pueblo tiene derecho a exigirle que exponga su alternativa, la que para dicho partido sería la propuesta correcta, que la razone y la proponga al congreso para ser votada como alternativa. Si tal partido no tiene alternativa, la única postura correcta es callarse y abstenerse.

A partir de un sistema uninominal, además de que los diputados se verían obligados a establecer un vínculo directo entre el elector y su persona, ganarse la voluntad del pueblo, se obligan a vender su candidatura con argumentos y planes que respalden su capacidad y compromiso con los electores.

Esta idea es consecuente con el concepto de democracia representativa, puesto que hace que los ciudadanos elijan con más conocimiento a la persona y no de un listado desconocido como es el caso actual.

El votar por representantes con nombre y apellido, cobijados más por su prestigio, trayectoria de servicio en su comunidad e identificable con claridad, tiene el potencial de generar la anhelada participación activa del ciudadano, estimulando ciudadanía activa que demanda, busca, se acerca y exige de su representante un rol coherente con las necesidades de su pueblo.

Otro beneficio de una elección directa de los diputados, sobre todo en casos de reelección, es que se les puede premiar o castigar mediante el voto, de manera individual y a través de sus partidos.

Al haber menos distancia entre representante y representado la función mediadora de los partidos quedaría muy reducida. El representante sabría que su apoyo verdadero no está en el partido sino en sus votantes. El proceso electoral sería mucho más simple y menos costoso.

La vida política con un modelo o sistema electoral uninominal para los diputados al Congreso de la República de Guatemala, sería mucho más transparente y menos propicia a la corrupción: cada diputado sabría que tiene detrás miles de ojos que han puesto su confianza en él y así se podría ir imaginando las ventajas políticas del sistema electoral uninominal.

Ante lo expuesto, se presenta una propuesta de iniciativa de ley para que la elección de diputados sea por el sistema uninominal; y se incluye en el anexo.

CONCLUSIONES

1. El Tribunal Supremo Electoral en Guatemala, por lo regular no realiza ninguna actividad para dar a conocer el proceso electoral a los ciudadanos, si no es época de elecciones; asimismo no tiene nada que ver con la elección de diputados.
2. El Congreso de la República en Guatemala es una entidad que se ha dedicado sólo a aprobar leyes y sus autoridades no se han preocupado porque sus integrantes se capaciten o profesionalicen antes y durante la ocupación de sus cargos.
3. El modelo de lista cerrada o elección plurinominal prevaleciente en Guatemala, ha determinado que la ciudadanía no pueda elegir a los candidatos a diputados que consideren más idóneos o confiables para representarlos
4. El proceso electoral en Guatemala consiste en una selección autocrática, puesto que son los líderes políticos quienes imponen las personas que serán electas para el Congreso de la República, lo que provoca que los ciudadanos sean representados por candidatos que no eligieron.

5. Actualmente, los requisitos para poder optar a diputado del Congreso de la República de Guatemala no son suficientes para desempeñar dicho cargo, ya que se necesitan personas con capacidad profesional, idóneas y honradas.

RECOMENDACIONES

1. Para que el sistema electoral de Guatemala funcione adecuadamente, el Tribunal Supremo Electoral debe promover actividades para que la población se entere de todo el proceso de elección de las autoridades, porque de esa manera se emite el sufragio de manera correcta.
2. Se debe reformar la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, de modo que sea obligatorio que los diputados electos reciban capacitación sobre el sistema electoral, el sistema político y sobre todo del sistema legislativo, para que sean personas capaces, con conocimiento y puedan desempeñar correctamente dicho cargo, ya que son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación.
3. El Tribunal Supremo Electoral debe proponer la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para que los diputados al Congreso de la República de Guatemala sean electos de forma uninominal, ya que es un sistema de votación en que el votante solo puede votar por un candidato, y el ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes.
4. Para elegir a los candidatos idóneos y honorables que ocuparán los cargos de diputados, toda persona debe tener derecho a seleccionarlos y elegirlos, de modo que no sean los partidos políticos los que los impongan, para debe cumplir con lo establecido en el artículo 136 inciso (d) de la Constitución Política de la

República de Guatemala, ya que los ciudadanos tienen derecho de optar a cargos públicos.

5. Para elegir y nombrar a cualquier funcionario público, especialmente a los diputados al Congreso, el Tribunal Supremo Electoral debe crear una Comisión de Postulación para que seleccionen sólo a personas profesionales, capaces, idóneas y sobre todo honorables y con ánimo de trabajar por Guatemala, llenando los requisitos mencionados anteriormente.

ANEXO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

HONORABLE PLENO:

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, debe contener y desarrollar los principios de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala y, en la aplicación de dicha ley, se deben establecer las necesidades más sentidas por el pueblo de Guatemala. Las normas vigentes regulan todo lo relativo al ejercicio de los derechos del ciudadano en lo que atañe a organizaciones políticas, al ejercicio de los derechos políticos inherentes y al funcionamiento de las autoridades electorales.

Que la evolución de las ideas políticas, basadas en la experiencia de más de veinte años, reclama un tratamiento político eminentemente legal, acorde con el desarrollo actual, circunstancia que debe ser atendida y regulada por toda Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Con base en lo expuesto, es necesario mencionar que en cada evento electoral que se realiza en Guatemala, a partir de la apertura democrática que se inicia en 1985, se ha manifestado evidentemente la insatisfacción del pueblo de Guatemala. Se evidencia en el ambiente político, de dirigentes y ciudadanos, el deseo de una población insatisfecha que señala los defectos de la legislación y exige cambios.

A partir de los elementos señalados se propone que la elección de los diputados al Congreso de la República de Guatemala sea de manera uninominal, para que de esa

manera los padres de la patria al asumir su curul, lo hagan en nombre de la población del municipio que los eligió, dejando de lado la influencia partidaria que se ha manifestado en la actualidad.

En el afán de contribuir al mejoramiento del sistema democrático y armonizar la Ley Electoral y de Partidos Políticos con las exigencias de la población a efecto de recobrar la credibilidad en el sistema político y democrático de Guatemala, al honorable pleno respetuosamente se presenta la siguiente propuesta:

DECRETO NÚMERO: _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que el ejercicio de la actividad política en cada proceso electoral desde 1985, ha mostrado una serie de defectos en la aplicación, interpretación e integración de la legislación electoral que obliga a realizar cambios necesarios e impostergables para buscar perfeccionar las normas que rigen la actividad cívico-electoral y democrática en Guatemala.

CONSIDERANDO

Que la legislación debe atender las manifestaciones de inconformidad de la población, como secuelas de la práctica electoral y que ésta debe ser fortalecida para que los futuros procesos electorales se efectúen con transparencia y en armonía con el ciclo

lectivo, para no entorpecer la actividad electoral y pueda la población tener la certeza que la libertad para elegir es la única vía para proponer los cambios de autoridad que requiere el fortalecimiento democrático.

CONSIDERANDO

Que las manifestaciones de protesta de los ciudadanos deben evitarse para que no se conviertan en hechos violentos y que la evolución de las ideas políticas, reclama un tratamiento legal, acorde con el desarrollo actual, circunstancia que debe ser atendida y regulada por toda la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

POR TANTO

En ejercicio de las facultades que le confiere el inciso a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

“REFORMA A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, DECRETO NÚMERO 1-85 DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE”.

Artículo 1. Se reforma la literal c) del Artículo 200 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual queda así:

Artículo 200.- De la calificación del sufragio. En la calificación del sufragio se aplicarán los siguientes sistemas:

- a. Mayoría absoluta;
- b. Mayoría relativa;
- c. Elección uninominal para el caso de diputados.

Artículo 2. Se reforma el Artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual queda así:

Artículo 203.- Elección uninominal para el caso de diputados. Las elecciones de diputados, se llevarán a cabo por el método de elección uninominal. Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora; obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado. En la elección de diputados por lista nacional, las planillas estarán vinculadas a las respectivas candidaturas presidenciales de los partidos o sus coaliciones, por lo que no

se admitirán postulaciones divididas. Los escrutinios se harán con base en los resultados de la primera elección presidencial.

Artículo 3. Se crea el Artículo 203 bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual queda así:

- a) Para la elección de diputados al Congreso de la República, se utilizará el Sistema Uninominal, por lo que los candidatos a ocupar una curul deben inscribirse en forma personal, con el respaldo de cien ciudadanos debidamente empadronados que estén en el libre ejercicio de sus derechos políticos.

Artículo 4. Vigencia: El presente Decreto fue aprobado por más de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala y entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

APROBADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL CUATRO DE ENERO DE DOS MIL DIEZ.

DIPUTADOS PONENTES:

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. México: Ed: Fondo de Cultura Económica, 1995.

ALMOND, Gabriel. **Una aproximación funcional a los sistemas políticos Comparados**. Estados Unidos de América: Ed. Princenton Press, 1960.

BALDIZÓN, Alejandro. **Democracia disfuncional: como mejorar el sistema electoral en Guatemala** .<http://abaldizon.blogspot.com/2008/05/democracia-disfuncional-cmo-mejorar-el.html> (20 de enero de 2010).

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho parlamentario**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1999.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, **Diccionario de términos parlamentarios**. José de Costa Rica. Ed. San: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. **Manual de temas legislativos**. México: Ed. Del Autor, 1984.

DE LA CUEVA, Mario. **Teoría de la Constitución**. México: Ed. Porrúa, 1982.

DEUTSCH, Kart. **Los nervios del gobierno**. Barcelona, España: Ed. Paidós, 1963.

DUVERGER, Mauricio. **El sistema político**. Roma, Italia: Ed. La Terza, 1978.

EASTON, David. **Enfoques sobre teoría política**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Amorrortu: Editores, 1969.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. **Derecho parlamentario**. México: Ed. Instituto de investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. **Teoría política**. México: Ed. Porrúa, 1972.

HUNTINGTON, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio.** Barcelona, España: Ed. Paidós, 1968.

LAPIERRE, James. **El análisis de los sistemas políticos.** Barcelona, España: Ed. Península, 1976.

MARTÍNEZ-ELIPE, León. **El parlamentarismo,** México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.

MOLINA, José y Janeth Hernández, **El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Su efecto en las elecciones británicas de 1992. Implicaciones para Venezuela.** Venezuela: Ed. Revista de cuestiones políticas, 1993.

MOLINA, José. **El efecto electoral del subdesarrollo.** Chile: Ed. Cuadernos del CENDES 36, 1997.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y gobernabilidad.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos.** San José de Costa Rica: Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

REY, Juan Carlos. **Ideología y cultura política. El caso del populismo Latinoamericano.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-85, 1986.