

REFLEXIONES DESDE MIRADAS UNIVERSITARIAS

ELEMENTOS DE CIENCIA POLÍTICA

COORDINADOR
MARCO ANTONIO ADAME MEZA



Primera edición: 2021

Reflexiones desde miradas universitarias. Elementos de ciencia política

D.R. © EDITORIAL PORRÚA, SA de CV 9

Av. República Argentina 15 altos, col. Centro, 06020, Ciudad de México

www.porrúa.com

D.R. © Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados "Ignacio Manuel Altamirano"

Universidad Autónoma de Guerrero

Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana del IEPC Guerrero

ISBN 978-607-09-3809-2

Se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito de los titulares de los derechos correspondientes.

Impreso en México / *Printed in Mexico*

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	IX
1. Guatemala: anatomía de una reforma electoral	1
Marco Antonio Adame Meza Secundino González Marrero	
2. 2018: alternancia política a la izquierda y circulación de elites en el régimen político mexicano.	21
Walfred Geovanni Manrique Pastor Rosa María Gómez Saavedra Marco Antonio Adame Meza	
3. Movimientos indígenas, ciudadanía armada y sistema de justicia comu- nitaria. La Montaña de Guerrero (México)	43
Raúl Fernández Gómez	
4. Asociativismo y poder social. Una aproximación a la movilización activa y sus ciclos de protestas (estado de Guerrero, México)	71
Martín Fierro Leyva	
5. Desigualdad y violencia de género en la prostitución	89
Frida V. Hernández Ojeda	
6. La facultad de asunción del INE: retos y experiencias	111
Cristina Abril Moreno Hernández José Juan Ayala Villaseñor	
7. Calidad democrática o crisis de la democracia con la incorporación de los usos y costumbres en México.	143
Rosa Icela Ojeda Rivera	
8. Una visión del leviatán desde la neurociencia	163
Manuel Ángel Rodríguez Rodríguez Hannia Abraján de la Cruz	
9. Los efectos del populismo en las elecciones de Guerrero (2006-2018)..	187
Eudocio Téllez Santiago	

1. GUATEMALA

ANATOMÍA DE UNA REFORMA ELECTORAL¹

MARCO ANTONIO ADAME MEZA²
SECUNDINO GONZÁLEZ MARRERO³

RESUMEN

La reforma hecha a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de Guatemala, llevada a cabo en el 2016, incluyó un artículo peculiar según el cual, tras cada proceso electoral, habría de convocarse a una Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) para evaluar el accionar de la norma en las elecciones antecedentes y, en su caso, proponer reformas. Dicha comisión es de libre acceso y en su primera convocatoria (diciembre del 2019) registró más de mil propuestas, procedentes de 77 instituciones, entre partidos, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades... Este trabajo analiza las reformas presentadas (una parte de ellas), por dos razones: evaluar su pertinencia respecto de los objetivos propuestos y revelar las preocupaciones electorales de una parte de la sociedad guatemalteca, desde grupos indígenas hasta organizaciones empresariales.

¹ Texto elaborado para su discusión en el seminario internacional Las Reformas Políticas a la Representación en América Latina, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Organización de Estados Americanos, en Ciudad de México, del 30 de septiembre al 2 de octubre de 2020.

² Doctor en investigación en Ciencia Política, maestro en derecho electoral por la Universidad Autónoma de Guerrero; director del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano de la propia universidad.

³ Doctor, maestro y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (España).

I. I. INTRODUCCIÓN

Las reformas hechas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de Guatemala, llevadas a cabo en 2016, incluyeron un novedoso artículo según el cual, tras cada elección, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debía instalar una Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME)⁴ que estudiara las elecciones y propusiera posibles modificaciones a la ley. Y, en efecto, dicha comisión empezó a funcionar en octubre del 2019 para evaluar el proceso electoral llevado a cabo ese mismo año. Su integración era voluntaria, y 78 organizaciones (partidos políticos, fundaciones, sindicatos, universidades, oenegés...) tomaron parte en ella y presentaron un total de 1041 propuestas, que incluían también las recomendaciones de las misiones de observación electoral. Dichas propuestas se agruparon posteriormente en un documento llamado Matriz de Propuestas Estratégicas para la Reforma Electoral. A partir de dicha matriz, si así lo considerara, el Tribunal Supremo Electoral elaboraría una iniciativa legislativa que enviaría al Congreso para su debate. Ello no ha ocurrido, por razones obvias. Sin embargo, creemos que el análisis de las reformas tiene interés, ya que, por un lado, revela la percepción que una parte de la sociedad guatemalteca tiene sobre su regulación electoral y en materia de partidos y, por el otro, permite especular sobre los efectos que dichas propuestas, de aprobarse, tendrían en el sistema político guatemalteco. Las reformas abarcaron el sistema electoral (en sentido estricto), organizaciones políticas, proceso electoral, financiamiento político y fiscalización, justicia electoral y fortalecimiento del órgano electoral.⁵

⁴ "Artículo 64. Se adiciona el artículo 256 Bis al Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así: 'Artículo 256 Bis. Comisión de Actualización y Modernización Electoral. Al concluir el proceso electoral se establecerá la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, cuyo objetivo es evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas que fueren procedentes a la presente Ley. Las organizaciones sociales, académicas y políticas, podrán presentar sus propuestas a la Comisión. El Tribunal Supremo Electoral, de ser procedente presentará la correspondiente iniciativa de ley, ante el Congreso de la República, quien tendrá que conocer de las mismas previo a finalizar el primer periodo ordinario de la nueva legislatura'."

⁵ Cada tema global se desagregó en subtemas. Se seguirá la misma estructura en este trabajo, con alguna pequeña variación al incorporar los asuntos de la financiación

En este capítulo, por razones de espacio, se analiza lo relativo al sistema electoral y las normas referentes a los partidos políticos.⁶

1.2. REFORMAS HECHAS AL SISTEMA ELECTORAL

El documento define al sistema electoral en sentido estricto, entendiéndose por tal la distritación, la fórmula electoral, el tipo de listas, los efectos del voto nulo, la reelección y los procedimientos de consulta ciudadana.⁷

1.2.1. *Distritos electorales e integración del Congreso*

En la actualidad, Guatemala tiene dos niveles de representación: una lista nacional que adjudica 32 diputados y 23 circunscripciones departamentales, con la excepción del departamento de Guatemala, en el que la capital del país se constituye como un distrito, y el resto del departamento, en otro. El tamaño de las circunscripciones subyace en la variación que va de los dos representantes que tienen Zacapa, El Progreso y Baja Verapaz a los 11 de la capital (Distrito Central) y los 19 del resto del Departamento de Guatemala. El estándar califica de pequeños a aquellos distritos que tienen menos de cinco escaños, de medianos a los que cuentan con entre 5 y 10 y de grandes a los que disponen de más de diez. Con ese criterio, Guatemala tiene 13 circunscripciones pequeñas, 8 medianas y 3 grandes. Y el promedio es de 6.9 o de 5.5 si se excluye la circunscripción nacional.

al de partidos políticos.

⁶ El documento con todas las propuestas se encuentra disponible en <https://came2019.tse.org.gt/>. La matriz se elaboró tomando en cuenta dos criterios: a) La frecuencia con que fueron abordadas las recomendaciones y propuestas, y b) la complementariedad y convergencia de los planteamientos y recomendaciones, considerando las propuestas de reforma en cada subtema en sí mismo. Los autores de este capítulo, por su parte, elaboraron una base de datos en la que se detalla qué organización hizo tal propuesta, y a ello se hará referencia en alguna ocasión.

⁷ Una definición amplia de sistema electoral incluiría “el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias elites políticas, que regula [...] la competición electoral entre y dentro de los partidos” (Montero y Lago, 2005: 1). Visto así, el sistema electoral incluiría todo lo que contiene la matriz, comprendiendo lo relativo al organismo electoral.

La asignación de diputados a los departamentos genera un leve “mal prorrateo” (*malapportionment*), esto es, la medida en la cual el voto vale igual o no al ser el porcentaje de población de un departamento, respecto del total nacional, mayor o menor que el porcentaje de representación que dicho departamento tiene en el Congreso. La circunscripción en la que mayor asimetría existe es en el distrito central (ciudad de Guatemala), que con el 20 % de la población solo dispone del 6.8 % de la representación.⁸

Una de las propuestas presentadas puede corregir esto ya: se defiende que la Ley Electoral y de Partidos Políticos debería incluir una previsión según la cual, tras cada censo nacional de población, se procediera a la redistribución proporcional de las diputaciones según la población de cada departamento.

Tal propuesta no resulta compatible con otras según las cuales habría que rediseñar las circunscripciones para crear distritos más pequeños e incluso uninominales. Es claro que se trata de propuestas de gran impacto, en especial en el último caso. Los defensores de los distritos uninominales arguyen entre otras razones que acercan al representante al elector, clarifican la rendición de cuentas y permiten, de haber reelección, premiar o sancionar al diputado.

Hay algunos problemas con la propuesta de cambio enunciada. El primero tiene que ver con la interpretación del artículo constitucional (el 157) que establece la distribución de distritos: “Cada uno de los departamentos de la república, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central, y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población”. Y, como sabemos, es la ley electoral la que establece el reparto vigente. Por cierto, a las elites guatemaltecas poco le gustan las reformas constitucionales. Aprobado el texto en 1985, solo hubo una ocasión, en 1994, en el contexto del autogolpe fracasado del entonces presidente Jorge Serrano Elías. En la segunda ocasión la propuesta de reforma fue rechazada en consulta popular (v. nota 11).

⁸ Cálculos hechos con los datos del 2018 (v. <<https://www.censopoblacion.gt/>> [consultado el 20 de agosto del 2020]).

Y más allá de las cuestiones jurídicas, el cambio a un sistema mayoritario uninominal tiene el conocido efecto sobre la proporcionalidad de la representación y dificulta, aunque no imposibilita, las acciones afirmativas de género y etnia.

Otra de las reformas propuestas en este terreno, claramente incompatible con los distritos uninominales, es la de sustituir la fórmula D'Hondt hoy vigente por la más proporcional Sainte Laguë, aunque en las circunscripciones pequeñas el efecto del cambio sería menor.

Más impacto tendría la inclusión de un umbral electoral del 3 o el 4%. Con los resultados de las elecciones de 2019, al menos tres partidos no hubieran obtenido representación.

Por último, tras las reformas del 2016, ya fue posible el voto desde el extranjero para la elección presidencial, pero como, en otros casos, la abstención fue muy alta, de modo que se plantean mecanismos de empadronamiento permanente en los consulados y capacitación a los migrantes para incrementar la participación.

1.2.2. *Listas*

La composición de las listas registró dos tipos de propuestas: su integración y la forma de emisión del voto. En el primer caso, organizaciones indígenas y de mujeres, aunque no solo ellas, formularon varios mecanismos de acción afirmativa para incrementar la presencia de ambos grupos en el Congreso. En las últimas elecciones hubo 809 candidatas, pero solo 31, esto es, el 19.38%, obtuvieron escaño.

Carecemos de datos sobre cuantos indígenas se presentaron al Congreso, pero, en cualquier caso, solo hay cuatro representantes, de los cuales dos son mujeres. Según el censo de 2018 (v. nota 8,) 6 207 503 ciudadanos se autoidentificaban como mayas; esto es, el 41.7% del total de la población.⁹ Con el fin de corregir esta situación, hubo varias propuestas de integración de las listas por conducto de la paridad de género, en particular por medio de la alternancia de género, e incluso se plantea que, en los departamentos con mayoría de población indígena, la paridad se configure con indígenas, hombres y mujeres. De no ser así, el

⁹ Además, en Guatemala hay otros grupos étnicos distintos del ladino, mayoritario, como los xincas, los garífunas y los afrodescendientes, que suman en total el 2.1% de la población.

Tribunal Supremo Electoral rechazará la inscripción de la lista. Además, en los distritos electorales de mayoría indígena, el primer lugar de la lista debe ser ocupado por una mujer o un hombre indígenas.¹⁰ Una propuesta —solo presentada por la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Rafael Landívar— plantea incluir en las listas al menos un 15 % de candidatos menores de 30 años.

Otra propuesta habla de la necesidad de sustituir los listados cerrados por aquellos desbloqueados e incluso abiertos. Son propuestas frecuentes en estos tiempos, y además en Guatemala la lista cerrada y bloqueada no solo no ha servido para una de sus pretensiones (el fortalecimiento de los partidos), sino que tiene algunos inconvenientes. Introduce dos campañas donde antes solo había una. La previa es la de un partido contra el resto. La nueva es que, además de esa, en el interior de cada partido los candidatos harán su propia campaña contra el resto de los que integran las listas en las que están incluidos.

Un riesgo es que grupos de poder externos financien a “sus” candidatos, que luego defenderán sus intereses en el Congreso. Es verdad que en Guatemala hace mucho que la cooptación de los partidos es una realidad y no un riesgo, pero el desbloqueo de las listas incrementaría el peligro. Puestos a elegir, mejor se queda uno con la oligarquía partidista a la hora de integrar bancadas que con el cartel de los Zetas.

Además, en un sistema de listas no bloqueadas es imposible garantizar que los votantes seleccionen a candidatos de grupos a los que se quiera equiparar en representación. En otras palabras: supongamos que todos los partidos deciden incorporar en sus listas un porcentaje de mujeres indígenas ¿Cuántos votantes del distrito central las elegirían?¹¹ Los sistemas de cuotas se diseñan para hacer frente a la discriminación existente, y con las listas desbloqueadas no tendrían efectividad. En una lista bloqueada, si se usa el sistema de cremallera, mujeres indígenas podrían ir en puestos de

¹⁰ Una propuesta menos integral señala que los porcentajes en las listas vayan incrementándose tras cada elección, comenzando en el 25 % y teniendo el 75 % como límite, para pasar después a una ratio de 70/30, en la siguiente elección de 60/40 y ya en la cuarta de 50/50.

¹¹ La población maya supone el 13.34 % del total de los habitantes de la capital. Recuérdese que el voto capitalino fue decisivo para el resultado negativo respecto a las reformas constitucionales que, entre otras cosas, otorgaban derechos a los pueblos indígenas según lo establecido en los Acuerdos de Paz.

salida. Y, por cierto, en El Salvador, que introdujo las listas abiertas en las últimas elecciones legislativas, el voto nulo se cuadruplicó en relación con las precedentes, en buena medida por la complejidad de la boleta electoral.

1.2.3. *Voto nulo*

Y hablando del voto nulo, en la reforma hecha en el 2016, se introdujo en el artículo 203 bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “Si en los sistemas de votación, los votos nulos sumados en alguno de dicho sistema, fueren más de la mitad de los votos válidamente emitidos, el Tribunal Supremo Electoral acordará y declarará en única instancia la nulidad de las elecciones en donde corresponda y se repetirán éstas, por única vez, debiendo los partidos políticos y en su caso los comités cívicos electorales, postular candidatos a los cargos públicos correspondientes”.¹²

Las propuestas en este campo tienden a facilitar el impacto de la norma al postular que no sea necesaria la mayoría absoluta, sino solo la relativa. Y para hacer más claro el ejercicio del voto nulo de rechazo y distinguirlo del que pueda ser causado involuntariamente, se propone también que en la boleta se incluya una casilla específica para el voto nulo.

Además, en el caso de que la elección deba repetirse a causa del voto nulo, se defiende que no se puedan presentar los mismos candidatos.

1.2.4. *Reelección*

Guatemala es de los pocos países en los que la reelección presidencial está enfáticamente prohibida, y así lo establece el artículo 187 de su Constitución, la cual además prohíbe que aquel sea reformado. No hay, sin embargo, límites a la reelección indefinida en el resto de los cargos. Dado el comprensible rechazo de buena parte de la sociedad guatemalteca hacia sus elites políticas —solo el 28.7% tiene confianza en el Congreso (Azpuru, 2019: 24)—, era previsible que, en una comisión abierta a la sociedad, se presentaran varias propuestas para limitar o suprimir la reelección. Las propuestas de limitación se concretan a dos mandatos consecutivos o reelección discontinua máximo por una vez.

¹² Guatemala se suma así a Perú, El Salvador, Ecuador y Colombia, países en los que los votos nulos, en blanco o la suma de ambos, e incluso la abstención, obligan a repetir las elecciones. Sobre esto, v. Vázquez Alfaro (2012: 30-56).

Sin embargo, y una vez más, la prohibición de la reelección, en el caso de los diputados, obligaría a reformar el artículo 157 de la Constitución: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

1.2.5. *Consulta popular*

La figura de la consulta popular en Guatemala tiene dos variantes. Una es obligatoria y vinculante cuando el Congreso propone cambios a la Constitución. Y la otra en el supuesto de “decisiones políticas de especial trascendencia” que “deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos” a iniciativa del presidente o del Congreso. En el 2018 se llevó a cabo un procedimiento consultivo referente al diferendo sobre límites entre Guatemala y Belice.¹³

Respecto del mecanismo obligatorio y vinculante, no hay propuestas de reforma. No ocurre así con el procedimiento consultivo, ya que se propone la consulta previa a los pueblos indígenas, en la línea del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Una variante específica de consulta es la revocatoria de mandato tanto en la forma habitual de referendo revocatorio como en el marco de los cabildos abiertos.

1.3. PARTIDOS

La democracia guatemalteca tiene graves problemas, bien conocidos, asociados con su sistema de partidos o, para ser más exacto, su no sistema de partidos, como lo califica Omar Sánchez (2009).

1.3.1. *Mortalidad de los partidos*

Un primer asunto tiene que ver con la tasa de mortalidad partidista, esto es, el número de partidos que se crearon desde el comienzo de la ac-

¹³ Un conflicto que data del siglo XIX. En el 2008 los gobiernos pactaron llevar a cabo consultas a sus respectivos ciudadanos sobre la voluntad de llevar el diferendo ante la Corte Internacional de Justicia.

tual etapa democrática (1985) y que dejaron de existir en un momento posterior. Seleccionando solo aquellos que tuvieron algún resultado positivo en alguna de las elecciones (desde a la presidencia hasta de concejales municipales), el total de partidos es de 68 (hasta el 2015), con una vida media de 7.5 años hasta su desaparición (Javier Brolo, *et al.*, 2016: 11).

La mortalidad es muy llamativa si se consideran los resultados de las elecciones presidenciales. En primer lugar, ningún partido ha conseguido ser reelecto en ninguna de dichas elecciones. En segundo lugar, hay una pauta, con alguna excepción, que es la siguiente: el partido que queda en segundo lugar en la elección E gana en la elección siguiente (E+1), pierde después (E+2) y desaparece un par de elecciones más tarde. La única excepción a esta pauta es la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), que ganó las elecciones presidenciales de 2007 y que aún hoy mantiene una nutrida bancada en el Congreso, aunque hay un expediente en curso para cancelar su registro por financiación ilegal.

1.3.2. *Transfuguismo*

Un segundo punto es el que tiene que ver con el transfuguismo. Guatemala puede que tenga la tasa de tráfugas más alta del mundo. Por ejemplo, en la Legislatura 2015-2019, apenas unos meses después de iniciada, se habían cambiado de partido más de setenta diputados. Dicha práctica de la clase política guatemalteca —y el creciente rechazo social a la misma— llevó a incorporar al artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos un apartado sobre ello en las reformas a dicha norma promulgadas tras las elecciones del 2015.¹⁴

En primer lugar, define la práctica como “el acto por el cual un diputado renuncia a un partido político habiendo sido electo o cuando ya estuviere ejerciendo el cargo [...] y estuviere designado en uno de los órganos establecidos”. En segundo lugar, el tráfuga cesaría en “el cargo de cualquier órgano del Congreso que integrare” y “sería sustituido por un diputado del partido representado”. Además, ni puede incorporarse a otra bancada partidista ni puede volver a formar parte de ningún órgano de la Cámara. Por su parte, quien no ocupara cargo alguno, pero quisiera

¹⁴ En concreto, el 5 de mayo del 2016. Para esas fechas habían cambiado de partido 70 diputados. Alguno hubo que desde que fue electo llevó a cabo tres cambios.

integrarse a un partido distinto del que fue electo, no podría hacerlo, al menos formalmente, ya que la propuesta prohíbe “a los bloques legislativos [...] incorporar a diputados [...] que hayan sido electos por otra organización política”.¹⁵

Según se ve, la reforma solo abordaba una de las razones del transfuguismo: la promoción personal en el Legislativo y el ascenso en lo tocante a privilegios y posición. Y es que la otra, la búsqueda de la reelección por otro partido, podría no tener ninguna sanción. De hecho, nada impide a un diputado abandonar el partido por el que fue electo y, formando parte de una bancada “independiente”, votar con su “nuevo” partido cuantas veces haga falta, haciendo méritos para que se le incorpore en sus listas en las siguientes elecciones. Y, de hecho, así ocurrió en las últimas elecciones (2019), a lo que contribuyó una curiosa decisión del Tribunal Supremo Electoral según la cual solo se es tráfuga si se abandona el partido y se inscribe en otro y no lo es si, manteniéndose formalmente en el partido de origen, se presenta como candidato por uno distinto.¹⁶

Sorprende que, ante la intensidad del fenómeno, la única propuesta sea justamente la de quitar las sanciones a los tráfugas, si bien otra proposición arguye que si se optase por listas abiertas, el transfuguismo disminuiría.

1.3.3. *Requisitos de creación y vigencia*

Los requisitos para la formación y reconocimiento de un partido no son especialmente gravosos, ya que se requiere el respaldo de al menos el 0.3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de las elecciones precedentes, lo que, para competir en las elecciones del 2019, supuso alrededor de 25 000 firmas.

El Tribunal Supremo Electoral daba cuenta en su último informe de mayo del 2019 de que había 23 partidos registrados y 3 en fase de formación (y, por cierto, de todos ellos solo cuatro usan el vocablo *partido*).

Sin embargo, a algunas de las organizaciones que formaron parte de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, los requisitos les parecieron excesivos, de manera que se propuso, por ejemplo, que bastara con un mínimo de 7000 afiliados. Si ya Guatemala es, como se ve en la

¹⁵ Esta prohibición se extiende al ámbito municipal (Decreto 26-2016, art. 45).

¹⁶ *Prensa Libre*, 3 de abril del 2019 (consultado el 10 de julio del 2020).

siguiente tabla, uno de los países con más partidos en América Latina, es difícil imaginar qué ocurriría al disminuirse los requisitos.

Tabla 1.1. Número de partidos políticos en distintos países latinoamericanos

País	Legales	Con representación parlamentaria (Cámara baja, donde hay Senado).
Argentina	45 ¹⁷	34 ¹⁸
Bolivia	9	3
Brasil	27	24
Chile	20	14
Colombia	17	17 ¹⁹
Costa Rica	18	8
Ecuador	22	11
El Salvador	11	7 ²⁰
Guatemala	23	19
Haití	22	21
Honduras	10	8
México	7	7 ²¹
Panamá	6	4
Paraguay	9	6
Perú	24	11
República Dominicana	31 ²²	12
Uruguay	15	7

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web pertinentes.

¹⁷ De carácter nacional. Hay muchos más de tipo provincial (departamental).

¹⁸ Pero 19 fueron coaligados en el Frente de Todos (peronistas y asociados), y 9, en Juntos por el Cambio.

¹⁹ Incluye los cinco que tienen las antiguas FARC, como consecuencia de los acuerdos de paz, y los representantes de los colombianos en el exterior, de los indígenas y de los afrodescendientes.

²⁰ Uno de ellos como candidato no partidario, una figura que es posible en El Salvador.

²¹ El Partido Encuentro Social tiene diputados, pero perdió su registro. De hecho, fueron electos en coalición con el Morena.

²² Pero muchos van coaligados con los dos partidos tradicionales, de ahí que solo haya 12 etiquetas partidistas representadas en el Congreso.

O sea que antes de las elecciones (un fenómeno que se puede repetir para las próximas) Guatemala era el cuarto país con mayor número de partidos. Y el cuarto en partidos representados en el Congreso. No parece, pues, que en términos comparados, los requisitos en Guatemala para la obtención de registro o de curul sean especialmente complicados. De hecho, la Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Rafael Landívar propuso dentro de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral que se subiera del 0.30 al 0.45 % del censo electoral el requisito del mínimo de afiliados.

En este ámbito de los requisitos para registrar partidos hay una propuesta de la Universidad de San Carlos —creemos que inédita—, según la cual, para que un partido sea registrado, la mitad de los afiliados necesarios deben ser mujeres.

En la actualidad, un partido conserva su registro —salvo que, por ejemplo, haya incurrido en financiamiento ilícito— si obtiene al menos un 5 % en las elecciones presidenciales o en el listado nacional, o haya obtenido un diputado. Con la voluntad de reducir el fraccionamiento del Congreso, se propone eliminar esta última salvaguardia. Si se hubiese aplicado a las elecciones del 2019, ello hubiera implicado la cancelación del registro de 18 de los 28 que contendieron entonces.²³ De hecho, hay siete partidos en vías de cancelación por no cumplir ninguno de los dos requisitos vigentes. Además, otros cinco serán igualmente cancelados por financiación ilegal.

1.3.4. *Financiamiento*

La facilidad con que es posible obtener el registro —entre otras cosas, porque el clientelismo opera para conseguir las firmas necesarias—²⁴ tiene su correlato con la baja financiación pública. Por de pronto, el acceso al registro no da derecho a prerrogativa alguna ni financiamiento público de ningún tipo, como ocurriría en ocasiones si los requerimientos

²³ Cálculos propios a partir de <<https://resultados2019.tse.org.gt/>>.

²⁴ Esto explica la paradoja de que los partidos obtengan menos votos que los afiliados que afirman tener: así, en el 2011, de los formalmente 42 620 afiliados al Frente Republicano Guatemalteco solo ejercieron su derecho al sufragio 28 705. En todos los partidos hubo diferencias entre el número oficial de afiliados y el de los que efectivamente votaron, aunque con distancias menores.

fueran mayores. En un trabajo previo de uno de los autores (González, 2013) se argumentó sobre el impacto político que tiene la escasa financiación partidista en Guatemala. En resumen, la ley electoral de 1985 fijaba en dos quetzales por voto obtenido la financiación a aquellos partidos que superaran la barrera legal representada por el 5% de los votos de la elección presidencial u obtuvieran al menos una curul. La norma no preveía ajuste alguno derivado de la inflación, de modo que, hasta las elecciones del 2003, la financiación pública no había hecho otra cosa que disminuir. De hecho, el aporte público en Guatemala durante el periodo 1999-2003 fue de 0.02 dólares por votante registrado, el más bajo de las 25 democracias analizadas por Casas y Zovatto (2004: 203, tabla 4) y, por ejemplo, la décima parte que en Honduras y sesenta veces menos que en Nicaragua. En el 2004, una reforma de la ley electoral incrementó el pago por voto hasta el equivalente en quetzales de dos dólares.

Se trata, por tanto, de una financiación pública que se recibe después de las elecciones y por un monto que, si bien se incrementó respecto de la magra cantidad precedente, resulta claramente insuficiente para consolidar las estructuras partidistas y afrontar los gastos de unas campañas cada vez más competidas. Ya en 1995, solo diez años después del retorno de la democracia, el aporte público a los partidos apenas supuso el 5.2% del coste total de las campañas.

En ausencia de recursos propios, los dirigentes de los partidos han carecido de mecanismos que pudieran incentivar no ya la disciplina, sino la mera permanencia de los diputados electos en sus filas de una legislatura a la siguiente. De igual manera, la ausencia de una estructura partidista más o menos estable ha impedido la organización de elecciones primarias: ningún partido (salvo un intento en el 2007, que no culminó) ha llevado a cabo proceso alguno para decidir quién tendría que ser su candidato en las elecciones.

La fragilidad de las organizaciones partidistas se contrapone con el creciente peso de los financistas, tanto que en la última reforma electoral se procedió a definirlos en la propia ley, siendo tal “toda persona individual o jurídica [...] que realice una contribución [...] a [...] actividades que beneficien un partido político, un candidato o persona con interés en postularse para un cargo de elección popular” (Decreto 26-2016, art. 9.5).

Las consecuencias de la participación de los financistas no pueden ser minusvaloradas. Un grupo de interés o un financista individual pone

el dinero para la campaña (y a veces es el propio financista quien ha sido candidato presidencial), que también sirve para reclutar a diputados en activo. Estos diputados en activo, por las obras que ejecutan en sus distritos, han ido creándose una base clientelar que transfieren como apoyos a un candidato presidencial. Por su parte, los diputados se dejan reclutar con todo entusiasmo bajo la perspectiva de que dispondrían de más recursos para su propia campaña al Congreso y de que se beneficiarían del efecto tirón del candidato presidencial, esperando de este modo ser reelegidos.²⁵ De tener éxito esta coalición de intereses, el presidente, una vez en el cargo, y ante la imposibilidad de reelegirse —unida a la tradición de que ningún partido ha repetido dos mandatos en Guatemala— pierde el control de un sector de los diputados que, relativamente pronto, se encuentran disponibles para cambiarse de bando. Esto es, los partidos fluyen, pero los diputados —una parte de ellos— han mantenido sus escaños por la vía de cambiar de etiqueta partidista.²⁶

Las reformas hechas a la ley electoral del 2016 establecieron el destino de los fondos obtenidos por la financiación pública, por medio de cuatro pagos anuales, de modo que (art. 26 bis) se señala que el 30 % se tiene que dedicar a formación y capacitación; el 20 %, a la sede y actividades de ámbito nacional, y el resto, a aquellos departamentos y municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente. En caso de tratarse de un año electoral, los partidos pueden dedicar el total anual a la campaña.

Las propuestas surgidas en la Comisión de Actualización y Modernización Electoral fueron, como no podía ser de otro modo, contrarias: aumentar la financiación pública o suprimirla por completo. Se incluyó también la opción de que la financiación fuera exclusivamente pública.

Dado que, como se verá, algunas organizaciones han solicitado que como parte de la estructura de los partidos se creara una Secretaría Nacional de la Mujer, hay propuestas de que el 30 % que debe dedicarse a

²⁵ El puesto en las listas se asocia, según algunas fuentes, a la cantidad de dinero que cada candidato a diputado pone a disposición de la campaña (v. Torres Rivas y Aguilar, 1998).

²⁶ Este párrafo se toma parcialmente de un texto anterior de uno de los autores (v. González, 2012: 210).

la formación se reparta a partes iguales entre dicha secretaría y la Secretaría Nacional de Formación del partido.

Si convenimos en considerar el acceso a los medios de comunicación como financiación indirecta, cabe señalar que, hasta la reforma del 2016, cada partido, o bien compraba sus espacios, o bien negociaba su presencia con la cadena que monopolizaba la televisión comercial, que de ese modo se garantizaba el monopolio.²⁷ En dicha reforma, además de prohibírsele a los partidos la compra de espacio en los medios, el Tribunal Supremo Electoral asumió la gestión de la propaganda por esta vía, con la voluntad de llevar a cabo una distribución igualitaria. Así, de su propio presupuesto, debería destinar “en el año electoral, una cantidad como parte del financiamiento público que promueva un acceso igualitario a los espacios y tiempos en los medios” (art. 220 de la LEPP). La cuestión es que al fijar en la ley que el pago a los medios fuera del 20 % de la tarifa comercial, ninguno de los medios relevantes aceptó formar parte de la Unidad de Medios, creada por el Tribunal Supremo Electoral para gestionar la propaganda. Así, la visibilidad de la campaña electoral del 2019 se limitó a medios locales y redes sociales.

Claro que en la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, la Cámara de Medios de Guatemala²⁸ propuso que las pautas de propaganda fueran pagadas al mismo coste que la publicidad comercial.

²⁷ En agosto del 2018 una comisión bipartidista de la Cámara de Representantes de Estados Unidos solicitó al presidente Trump que investigara por presunta corrupción al propietario del monopolio, Remigio Ángel González (v. <<http://www.fundamedios.us/estados-unidos-investigara-a-el-fantasma-gonzalez/>> [consultado el 12 de agosto del 2020]). En el 2016, la Interpol emitió una orden de arresto contra su esposa, Alba Lorenzana —la propietaria formal de las cadenas guatemaltecas—, bajo la acusación de corrupción, ya que financió ilegalmente al candidato Otto Pérez Molina, con motivo de las elecciones del 2011. Electo, su gobierno dedicó el 69 % de su gasto en publicidad a los medios controlados por González (v. <<https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dial/interpol-emite-orden-arresto-contr-prominente-empresaria-guatemala/>> [consultado el 13 de agosto del 2020]).

²⁸ Dicha Cámara había impugnado ante la Corte de Constitucionalidad las reformas hechas en este ámbito, pero la impugnación no prosperó, con excepción del artículo de la ley (223, inciso c), que prohíbe la publicación de encuestas desde 15 días antes de las elecciones (v. <<https://www.prensalibre.com/guatemala/political/cc-mantiene-vigente-la-reforma-electoral-a-excepcion-de-lo-relativo-a-las-encuestas/>> [consultado el 15 de agosto del 2020]).

Otras demanda era que todos los medios debían aceptar la regulación fijada por la ley. Una propuesta alternativa y de indudable interés es la de pagar a la prensa lo mismo que la propaganda comercial, pero que fuera gratuita y obligatoria en aquellos medios que usufructúan el espacio radioeléctrico, que es propiedad del Estado.

1.3.5. *Estructura orgánica y elección de autoridades internas*

Respecto a estos puntos, la legislación guatemalteca establece un modelo orgánico único que deben adoptar todos los partidos y, de hecho, en el libro dos de ley se dedican 80 artículos a ello, muchos de ellos de larga extensión.

Las últimas reformas (Decreto 26-2016, arts. del 13 al 20) han intentado influir en el funcionamiento interno de los partidos por la vía tanto de obligar a que en sus órganos de gobierno haya representación de minorías de manera proporcional según lo establecido para la propia elección del Congreso como de permitir las corrientes internas en los partidos. Ejercer el principal cargo en un partido —secretario general— se regula de forma que resulta incompatible con ocupar otro en el Organismo Ejecutivo si se trata del partido gobernante. Además, su mandato se limita a una sola reelección consecutiva, aunque puede volver a optar dejando un mandato en medio. El espíritu de los tiempos también se refleja en los textos que deben incorporarse a la solicitud de registro de un partido. Así, debe consignarse “la filosofía que constituye el fundamento ideológico en el que desarrollará el programa económico, político, social, cultural, étnico y de género que ofrecerá a la ciudadanía” (Decreto 26-2016, art. 18). Esta prescripción sustituye a la hasta entonces vigente (art. 52.2 de la LEPP), según la cual el partido debía llevar a cabo “la exposición clara y completa de los fundamentos ideológicos” que sustentaba y de “los postulados económicos, políticos, sociales y culturales” que se proponía realizar.

También recoge el espíritu de los tiempos la propuesta hecha en la Comisión de Actualización y Modernización Electoral acerca de que la estructura directiva de los partidos cuente con representación indígena y de mujeres, estableciendo mecanismos paritarios.

La obsesión por democratizar la vida de los partidos ha llevado a un conjunto de proposiciones que presuntamente producirían tal efecto,

como disponer que el voto en las asambleas en las que se deciden los candidatos a las elecciones sea secreto.

Hay algunas críticas al modelo impuesto en la norma respecto de las características internas de los partidos al considerar que se trata de un traje de talla única que no tiene por qué ajustarse a las necesidades y criterios de todos los partidos políticos. Y, en consecuencia, se propone la posibilidad de varias vías para elegir las estructuras de dirección, de modo que se pueda optar por los cargos de manera individual e incluso obligar a llevar a cabo primarias para la integración de los órganos internos. También, y es algo extraño, la obligatoriedad de que haya al menos dos planillas que compitan por el Comité Ejecutivo Nacional, una propuesta que comparte la Asociación Estudiantil de Politólogos, pero con un sentido distinto: para garantizar la paridad en la composición de dicho comité, se articularían una lista integrada por hombres y otra por mujeres. Y aunque no lo hacen explícito, se supone que los afiliados tendrían un voto por cada lista.

Según lo dispone la vigente ley (art. 28): “La elección del Secretario General Nacional y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, se hará por planillas encabezadas por los candidatos a Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos, en la que se incluirán no menos de tres suplentes”. Además, obliga a que su integración se lleve a cabo según el sistema de representación proporcional fijado en el artículo 203 de la propia ley, lo que supone aplicar la fórmula D’Hondt. Y ya se señaló la obligatoriedad de incorporar en todos los órganos de dirección nacionales, departamentales y municipales.

1.3.6. *Postulación de candidaturas*

Una propuesta algo extraña es la de establecer la inelegibilidad de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional para ser candidatos en las elecciones generales, al igual que sus parientes cercanos. Una opción más matizada señala que la prohibición de postular familiares o cónyuges debe aplicarse si son candidatos por el mismo partido. La percepción —en muchos casos justa— de que ha habido y hay partidos que funcionan como franquicias familiares explica dicha propuesta.

El problema ya visto del transfuguismo registra una iniciativa en este campo. Para limitarlo, se plantea que nadie pueda ser candidato por un partido si no ha cumplido al menos un año de afiliación al mismo.

Y, al igual que se defiende para las elecciones de los cargos internos, también se proponen primarias para selección de las candidaturas.

Aunque en Guatemala la religión católica sigue siendo mayoritaria, su porcentaje, según el Latinobarómetro del 2018, es ahora del 41.7% del total. Como se sabe, los clérigos católicos no pueden, sin renunciar a serlo, competir por puestos políticos, pero dicha prohibición no se aplica a otras confesiones religiosas, de manera que se defiende la inelegibilidad de los ministros de culto para las alcaldías.

La discusión sobre las candidaturas independientes, que tan intensa fue en México, ya llegó a Guatemala, donde los partidos tienen el monopolio de la presentación de candidaturas, con excepción de los comités cívicos, regulados en la legislación guatemalteca como organizaciones no permanentes que pueden presentar candidaturas a las elecciones municipales.²⁹

Hay una propuesta que defiende que los indígenas estén representados en el Congreso de la República sin que medien los partidos políticos y los procedimientos de postulación y elección actuales. Ello implica el reconocimiento de la autoridad indígena o tradicional por comunidad lingüística, para lo cual se crearán los distritos para la representación multilingüe de país, según sus procedimientos.³⁰

I.4. CONCLUSIONES

La reforma hecha en el 2016 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, además de atender algunas disfunciones históricas (la desigualdad en el acceso a medios, por ejemplo), consignó un artículo que obligaba a instalar, tras cada proceso electoral, una Comisión de Actualización y Modernización Electoral, para evaluar los comicios precedentes y, en su caso, enviar recomendaciones al Tribunal Supremo Electoral, el cual dispone de iniciativa legislativa en su campo. Se trata, según creemos, de una norma que no es común y cuya conveniencia se puede plantear, por

²⁹ La CAME también recogió propuestas sobre dichos comités, pero no se tratarán en este trabajo.

³⁰ Como sabemos, en México es posible seleccionar autoridades locales siguiendo los usos y costumbres de las comunidades. Pero también sabemos que no es el paraíso: exclusión de mujeres, dominio de grupos de poder locales de recursos dudosos, etcétera.

la incertidumbre jurídica y por los cambios que pudiera producir en los patrones de competencia, debilitando aún más el sistema de partidos guatemalteco.

Tras las primeras elecciones celebradas con las nuevas normas, en el 2019, la comisión se constituyó y recibió una gran cantidad de propuestas de reforma de la legislación.

Las propuestas de reforma estudiadas en este trabajo producen, como no puede ser de otro modo, consideraciones contradictorias. Ello se puede ver mejor si recordamos que dos de los principales obstáculos para el funcionamiento de la democracia guatemalteca tienen que ver con el sistema de partidos y con la mala calidad de la representación.

Respecto de los partidos, su alta mortalidad en parte reside en que —por llamarlos de algún modo— son instituciones carentes de valor. Las elites políticas —hay excepciones— los usan como pañuelos desechables, solo útiles para puntuales promociones personales. Pero mantenemos que la falta de valor se asocia también a la escasa financiación pública, que les impide sentar las bases materiales de supervivencia, por un lado, y los hace instrumentos de poderes externos, por el otro; algo que podría agravarse si se decidiera optar por listas no bloqueadas o abiertas. Y con la excepción relativa al acceso gratuito a los medios de comunicación, las propuestas para incrementar el financiamiento son muy tímidas.

Como también lo son, por prácticamente inexistentes, aquellas que atañen al problema del transfuguismo, salvo la que plantea una antigüedad mínima en los partidos para poder ser candidatos.

En relación con el problema de la fragmentación —recuérdese: 19 partidos en el Congreso de 160 miembros—, hay algunas soluciones planteadas, como incrementar el porcentaje de afiliados para poder registrarse, introducir un umbral para el acceso al Congreso y, la que quizá sería más impactante, mantener exclusivamente la barrera del 5% para conservar el registro y suprimir la cláusula salvavidas de la obtención de un diputado para mantenerlo.

Hay, como se vio, varias propuestas orientadas a la democratización interna de los partidos. No están de más, aunque, según se señaló, algunas contravendrían seriamente el sufragio pasivo por lo extenso de las inelegibilidades. En cualquier caso, la ciencia política ha cumplido ya más de 100 años con cierto escepticismo sobre la democracia en los partidos.

Respecto de la calidad de la representación, ya se señaló la escasa presencia de indígenas y mujeres en el Congreso. Bastantes demandas en el seno de la comisión se orientaron a incorporar acciones afirmativas, cuyo principio general tiene el aval de la Corte de Constitucionalidad. Todo ello sería inútil si se modifica la forma de emisión del voto y se desbloquean las listas o se abren.

BIBLIOGRAFÍA

- AZPURU, Dinorah (2019). *Estudio de la cultura política de la democracia en Guatemala, 2019*. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2018-19_Guatemala_RRR_Presentation_W_09.25.19.pdf>.
- BROLO, Javier et al. (2016). *Supervivencia de los partidos políticos, diputados y alcaldes en Guatemala desde 1984*. Recuperado de <<https://javierbrolo.netlify.app/pdf/2016-supervivencia.pdf>>.
- CASAS, Kevin, y Daniel ZOVATTO (2004). "Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México." En Steven Griner y Daniel Zovatto (eds.), *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina* (pp. 187-234), San José: OEA/IDEA.
- Diccionario electoral* (vol. II) (2017). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- GONZÁLEZ, Secundino (2013). "Las elecciones guatemaltecas de 2011." En Manuel Alcántara y María Laura Tagina (eds.), *Procesos políticos y electorales en América Latina, 2010-2013*, Buenos Aires: Eudeba.
- MONTERO, José Ramón, e Ignacio LAGO (2005). "La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos." *Zona Abierta*, 110/111, 1-36.
- SÁNCHEZ, Omar (2009). "Party Non-Systems: A Conceptual Innovation." *Party Politics*, 15 (4), 487-520.
- TORRES RIVAS, Edelberto, y Carla AGUILAR (1998). "Financiación de partidos y campañas electorales." En Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*(pp. 259-294), San José: IIDH.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis (2012). *El voto nulo (y el voto en blanco)*. México: IFE (Cuadernos para el Debate).