

NOTA DE REFLEXIÓN Y CRITERIO

La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos como llave del sistema político

INTRODUCCIÓN

En 2016, a través de la presión ciudadana se logró promover reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), fundamentalmente en la búsqueda de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, el fortalecimiento de la fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral y la igualdad de espacios publicitarios en medios de comunicación. No obstante, todavía quedan áreas que requieren mayor atención para avanzar hacia un sistema electoral y de partidos políticos que asegure profundizar la democracia: consolidación democrática de los partidos políticos, cambios al sistema electoral, mecanismos para asegurar mayor representatividad.

En lo concerniente al sistema electoral, organizaciones sociales y centros académicos estiman que éste es uno de los pilares fundamentales de la democracia. Hay tres elementos que definen y caracterizan los sistemas electorales:

- i. *La magnitud electoral o magnitud del distrito* es la cantidad de cargos o escaños que se eligen en un distrito electoral, es decir, la circunscripción territorial cuya población habilitada para votar elige a determinados cargos.
- ii. *El umbral electoral* es la barrera que establece el límite debajo del cual no pueden obtenerse escaños o cargos.
- iii. *El método electoral*, que puede ser mayoritario (absoluto o relativo) o proporcional, y donde cada uno de ellos va aparejado de una fórmula repartidora. La fórmula electoral o fórmula repartidora, es la expresión o ecuación matemática que convierte los votos en cargos¹.

Estos tres elementos están en constante relación y no pueden disociarse del sistema de partidos políticos, pues las condiciones del sistema electoral tendrán incidencia en la fragmentación y proporcionalidad/desproporcionalidad del sistema de partidos políticos². Esta interacción definirá la estabilidad y gobernabilidad de un sistema político democrático.

¹ Núñez Vargas, Eduardo (coordinador). *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2008. Pág. 133.

² Reynolds, Reilly y Ellis. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Instituto Federal Electoral, México, 2006. Pág. 15

El siguiente documento pretende retomar los elementos técnicos de cada una de las iniciativas que persiguen reformar la actual LEPP, tomando en cuenta sus efectos en la relación dinámica entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos³. Los análisis técnicos de las iniciativas se han establecido con base en circunstancias coyunturales volátiles y por ello, se puede dejar de lado el análisis de objetivos de mediano plazo, más allá del 2019.

El documento hace consideraciones en lo atinente al tamaño de los distritos; los listados de candidatos/candidatas; la fórmula electoral, las funciones del ente rector y el padrón electoral, la reducción de barreras de entrada y las barreras paralegales, la democracia interna de los partidos políticos y el reto de alcanzar la mayor inclusión. Finalmente se formulan tres recomendaciones específicas relacionadas con el financiamiento electoral, las expectativas sobre los resultados de la democratización interna de los partidos y se hace un listado de temas clave que no se pueden omitir o ignorar en la nueva LEPP, como instrumento para profundizar la democracia en Guatemala.

EL TAMAÑO DE LOS DISTRITOS

En un análisis comparativo de las elecciones legislativas sucedidas entre 1984 y 2011 para determinar las variaciones en distritos electorales, se concluye que el balance consiste en “diseñar distritos tan pequeños como sea posible y tan grandes como sea necesario, en función de minimizar la desproporcionalidad y la fragmentación.”⁴ El elemento clave en esta discusión estriba en que se busca favorecer la cercanía entre la cantidad de votos recibidos por las preferencias electorales y el número de escaños otorgados.

Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 2016 cometió el error de calcular la repartición de la magnitud distrital de forma cerrada con base en el censo poblacional de 2002 y a un número de escaños fijo para el Congreso de la República. Las propuestas actuales de reforma proponen una subdistribución sin cambiar los parámetros de la magnitud electoral establecidos en la reforma de 2016.

La reforma de 2016 ya aparejaba una mayor desigualdad del voto y el aumento de la desproporcionalidad. Las propuestas de subdistribución en esos parámetros implicaría sumar a esas complicaciones el aumento del número de votos no útiles y de la desigualdad en el voto. Los votos no útiles se refieren al porcentaje del número de electores que no votó por el candidato ganador, mientras la desigualdad del voto implica la diferencia entre el número de votos necesario para obtener un escaño, en un comparativo de distritos.

En el contexto actual, la discusión de subdistritos no sólo se aborda desde los límites antes señalados sino que se ha centrado en la posibilidad de otorgar mayores posibilidades a partidos pequeños u opciones no representadas en el Congreso de la República, lo cual se evalúa como inapropiado técnicamente y de poco valor estratégico para los resultados que persiguen.

³ Alcántara-Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg. *Los Partidos Políticos en América Latina*. Universidad de Salamanca, España, 2001. Pág. 19.

⁴ Brolo, Javier. *El Tamaño Importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. ASIES, Guatemala, 2013. Pág. 54.

Es evidente que las iniciativas que apuestan por la subdistribución de la mano de propuestas de reducción de barreras para la creación de nuevos partidos políticos, presentan la característica que están atadas a una situación coyuntural. Es recomendable atender que en un sistema con alta fragmentación se fomentaría más la fragmentación y agravaría los problemas de desproporcionalidad.

Desde la perspectiva de un análisis del sistema, tiene sentido la decisión de generar circunscripciones más reducidas. En las propuestas presentadas y bajo las condiciones actuales de distritos y magnitudes no establecidas con base en datos técnicos, los actuales partidos políticos en el poder podrían introducir sesgos en su diseño y beneficiarse de una reducción de las circunscripciones.

El tamaño de las circunscripciones y su diseño es una problemática a ser atendida, pero son necesarios abordarlas desde enfoques técnicos de sistema, orientados a fortalecer la proporcionalidad y la igualdad del voto. Por otro lado, el diseño debe contemplar los equilibrios de la fragmentación y combinarse con indicadores de la representación apegados a la realidad. De allí la necesidad de un censo poblacional actualizado o de un padrón electoral de altura a las necesidades.

LAS LISTAS ABIERTAS Y LISTAS DESBLOQUEADAS

Establecer mecanismos que acerquen a los candidatos/candidatas a la ciudadanía para que ésta ejerza una fiscalización efectiva es una preocupación a considerar en la discusión de reformas, las opciones que se han discutido buscan la introducción de listas abiertas y listas desbloqueadas para la elección de diputados/diputadas⁵.

La opción de listas desbloqueadas o de voto único transferible puede generar proporcionalidad en distritos de alta magnitud electoral. Esta opción implica que la ciudadanía vota por diputado/diputada de un solo partido sin importar el orden en el que el partido haya establecido la presentación de su listado. En este planteamiento pueden existir diversas operaciones de adjudicación que dependen de un balance entre la cantidad de votos individuales recibidos y la comparación de aquellos recibidos en total por un partido político frente al resto.

También está en la mesa de discusión la opción de listas abiertas para la elección de diputados/diputadas. Aquí, cada partido hace una selección y orden de candidaturas y el votante podría marcar tantas opciones como escaños estén en repartición de su circunscripción electoral.

A diferencia de otros países, en Guatemala se celebran elecciones generales en las que se concentra la elección de todos los cargos en un mismo evento. El mayor legado del sistema político desde 1984, es la credibilidad de los resultados electorales, en virtud de la independencia del Tribunal Supremo Electoral y la responsabilidad asumida por la ciudadanía en la organización y escrutinio de los comicios.

⁵ Reynolds, Reilly y Ellis. Pág 96 y 97.

En este contexto, los cambios relacionados con listas abiertas y listas desbloqueadas conllevan enormes y complejos retos para el escrutinio de una o dos de las cinco elecciones celebradas al unísono. El escrutinio de listas abiertas y de listas desbloqueadas, no permite resultados inmediatos, una consideración difícil de trasladar a los votantes en sistemas de partidos no consolidados.

Por otra parte, si se propondría bajar las barreras de entrada para nuevos partidos políticos, se fragmentaría aún más el sistema de partidos políticos y al abrir los listados de candidaturas, no existirían ventajas comparativas. Esta situación se profundiza al contrastarlo con la realidad de baja escolaridad del votante y el aumento de la competencia interna por el financiamiento y el posicionamiento de cada candidato.

Las listas desbloqueadas resultan más atractivas, en la medida en que pueda integrarse su análisis de propuesta a una conjugación de las decisiones del listado nacional y los distritos de alta magnitud electoral; salvando las complejidades culturales y las desventajas para el escrutinio. Sin embargo, en el reto de acercar los candidatos/candidatas a la ciudadanía las opciones no exploradas aún son aquellas que lo promueven desde el sistema de partidos políticos, tales como las elecciones primarias para la postulación de candidatos/candidatas.

LA FÓRMULA ELECTORAL

En lo relativo a la calificación del sufragio, el artículo 200 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos reconoce los sistemas de mayoría absoluta (aplicables para presidencia y vicepresidencia) y mayoría relativa (segunda vuelta presidencial, elecciones de alcaldes y síndicos).

Asimismo, el de representación proporcional de minorías (aplicable a elección de diputados distritales y por lista nacional, así como a las de concejales para las municipalidades). Dentro de la representación proporcional de minorías, la importancia radica en la fórmula electoral, la cual a la luz de la interpretación del artículo 203 de la misma ley, se optó por el método d'Hont. Hay que tomar en cuenta que la fórmula d'Hont resulta apropiada para garantizar proporcionalidad en distritos grandes, pero su efectividad para garantizar proporcionalidad e igualdad del voto tiende a reducirse en distritos medianos y pequeños.

Se estima crucial para el sistema electoral de Guatemala discutir a profundidad la cuestión de la fórmula electoral cuando el enfoque busca proporcionalidad y una mejor representación de minorías. Por ello, una discusión para discutir una fórmula más apropiada (en consideración a la proporcionalidad) para la adjudicación de escaños, resulta fundamental. Es pertinente analizar las fórmulas Hare y Saint Lagué ya que éstas pueden mejorar sustancialmente la proporcionalidad en comparación con la d'Hont.

LAS FUNCIONES DEL ENTE RECTOR Y EL PADRÓN ELECTORAL

Fortalecer las capacidades del Tribunal Supremo Electoral y resguardar su independencia es clave para la democracia Guatemalteca. Hemos visto como su capacidad sancionatoria y de auditoría ha conducido a la cancelación de partidos políticos, por infringir reglas de financiamiento. Este ha sido un hito histórico.

En el corto plazo, resulta indispensable garantizar a la población joven sus derechos políticos, al asegurar su empadronamiento en la obtención del Documento Personal de Identificación, tema ampliamente discutido y central para la participación de un Magistrado del Tribunal Supremo Electoral en el Directorio del Registro Nacional de las Personas.

Asimismo, deben atenderse la desactualización del padrón electoral para contemplar mecanismos de baja a votantes no activos, en balance con el resguardo de sus derechos políticos. Un padrón efectivo es fundamental para el diseño técnico del sistema electoral más adecuado en visión de largo plazo.

LA REDUCCIÓN DE BARRERAS DE ENTRADA Y LAS BARRERAS PARALEGALES

El requerimiento del 0.03% de empadronados y un umbral electoral, que en la práctica es menor al 5% de los votos, evidencia que más allá de la existencia de barreras legales, existe impedimentos para las fuerzas sociales organizadas para integrarse o conformar un partido político.

Cabe destacar, que las actitudes pro impunidad del Congreso de la República generan un rechazo de la ciudadanía frente a los políticos en ejercicio, pero esa indignación no se traslada a la participación masiva en los partidos políticos existentes, debido a la conformación estratificada y centralizada de sus dirigencias nacionales.

Por otra parte, las complejidades en la conformación de un partido político podrían ser reflejo de las capacidades y procedimientos administrativos del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Si ese fuese el caso su abordaje no requiere sólo una reforma a la Ley. Lo anterior no impide el reconocimiento amplio de barreras institucionales y sociales como la centralización administrativa del TSE, los niveles de pobreza y escolaridad, los factores de desigualdad social y económica. Estos factores constituyen una barrera para el ejercicio de los derechos políticos de las poblaciones históricamente excluidas.

Es necesario advertir que la combinación de partidos distritales, barreras más bajas, distritos más pequeños y listas abiertas/listas desbloqueadas de la forma en que se han presentado al Congreso de la República, no aseguran una nueva conformación de fuerzas en el legislativo. Sin embargo, si alientan mayor fragmentación, mayor desproporcionalidad y menor utilidad de votos como resultado de dichas elecciones. Además, introducirá sesgos electorales, competencia de candidatos intra-partidos, baja de la credibilidad de los resultados y poca gobernabilidad. El escenario anterior, aumentaría la falta de credibilidad de los miembros actuales del sistema de partidos políticos, a representar intereses distintos a grupos que han cooptado el poder.

Las iniciativas concernientes a las barreras de entrada y las opciones como partidos distritales, toman mayor relevancia y cobran sentido en un enfoque de inmediatez y con miras específicas al posicionamiento de cuadros políticos en la realidad electoral de 2019.

LA DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA MAYOR INCLUSIÓN

Una de las reformas más importantes que requiere la LEPP es asegurar la democracia interna e inclusión, limitar a los Comités Ejecutivos Nacionales y postular candidatos en donde no existe organización partidaria. El sentido último es fortalecer los poderes del afiliado en la toma de decisiones del partido.

Asimismo, es indispensable impedir el transfuguismo, pues ésta resulta una burla a la representación. Una prohibición que no puede dejarse a la posibilidad de reglas internas al ordenamiento del funcionamiento legislativo. Tampoco puede ignorarse la discusión y propuesta de mecanismos relacionados a la mayor inclusión de la mujer y los pueblos indígenas, explorando mecanismos que combinen distintos criterios para asegurar equidad.

REFLEXIONES FINALES

Es evidente que las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos deben realizarse en el marco del actual contenido de la Constitución Política de la República, los cambios en el contexto de discusión se limitan a encontrar “un óptimo posible”. Como se dijo en la introducción, todo cambio al sistema electoral no puede dissociarse del sistema de partidos políticos. En tal sentido, las propuestas de modificación al sistema electoral analizadas, no lograrían su cometido cuando se comparan las distintas dinámicas de los partidos políticos.

Los riesgos y oportunidades identificados por los actores que han presentado las iniciativas, se balancean entre la poca legitimidad del actual Congreso de la República para articular reformas que puedan convertirse en una llave legítima y democrática para la transformación del sistema político y la necesidad inmediata de encontrar canales de participación democrática con miras a las elecciones de 2019.

Tres recomendaciones son importantes mantener en la discusión actual de reformas a la LEPP:

- Es necesario tomar en cuenta que toda discusión relacionada con el financiamiento electoral pone en riesgo los avances alcanzados en la reforma de 2016. Por ello, aun cuando se reconoce la necesidad de un debate completo respecto del financiamiento electoral, no se identifican las condiciones ni las garantías para abordarlo.
- Los llamados al mayor fortalecimiento en democracia interna de partidos políticos son de mayor relevancia, aunque en la práctica los resultados podrían esperarse en un mediano y largo plazo.
- Se recomienda contemplar dentro de la discusión de reformas a la LEPP los siguientes aspectos: la prohibición al transfuguismo; la incorporación de legislación tendiente a garantizar mayor inclusión, vía cuotas y paridad; las capacidades de control y fiscalización en campaña de medios digitales e internet; y, el fortalecimiento al padrón electoral.

Bibliografía

Alcántara-Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg. *Los Partidos Políticos en América Latina*. Universidad de Salamanca, España, 2001.

Brolo, Javier. *El Tamaño Importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. ASIES, Guatemala, 2013.

Núñez Vargas, Eduardo (coordinador). *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*. Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala, 2008.

Reynolds, Reilly y Ellis. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Instituto Federal Electoral, México, 2006.