Iniciativa Think Tank

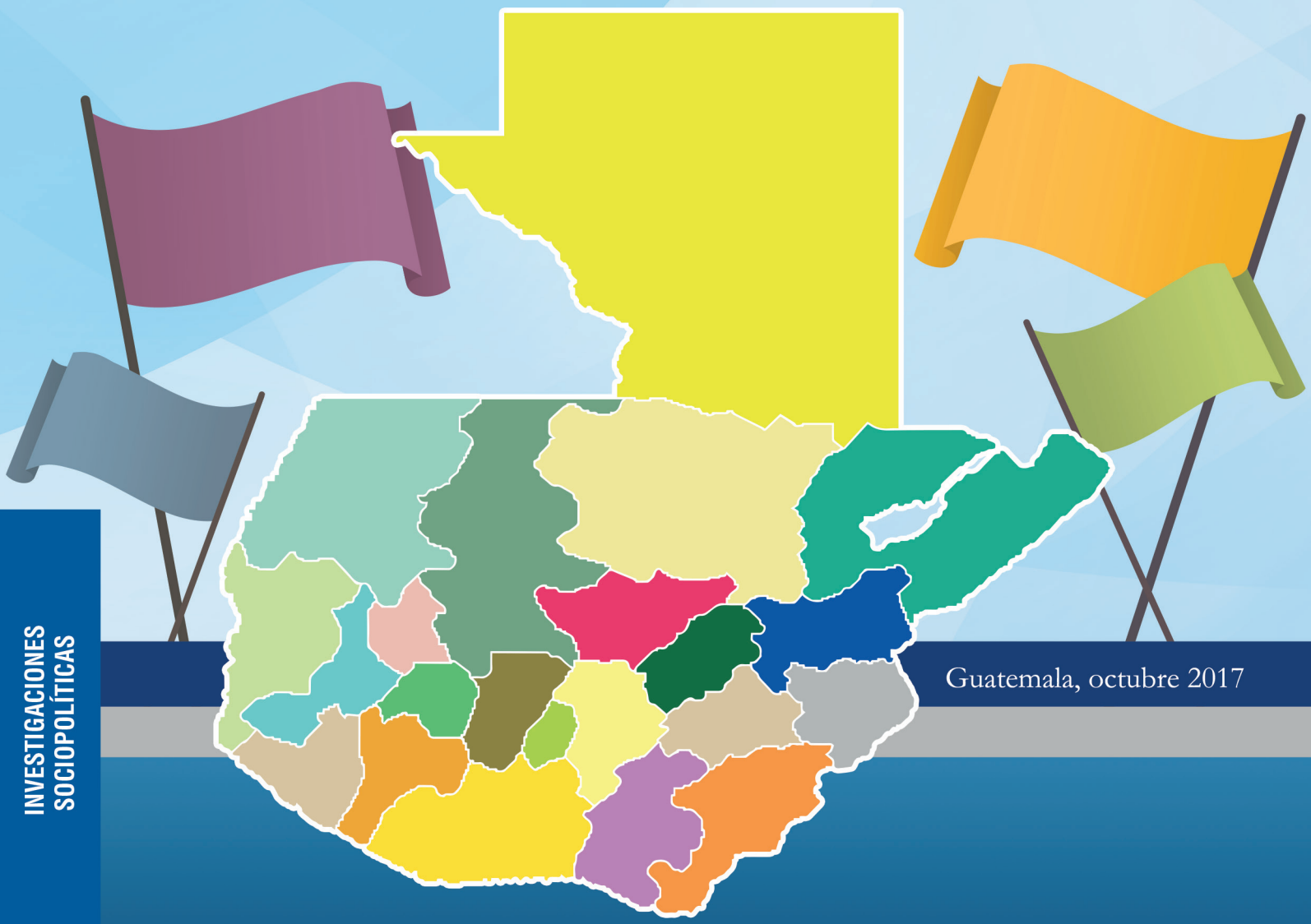
Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Konrad Adenauer Stiftung

PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

Guatemala: Variables para analizar su viabilidad en el sistema de partidos

Costa Rica: Estudio exploratorio y presentación de su experiencia



INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS

Guatemala, octubre 2017

Iniciativa Think Tank

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Konrad Adenauer Stiftung

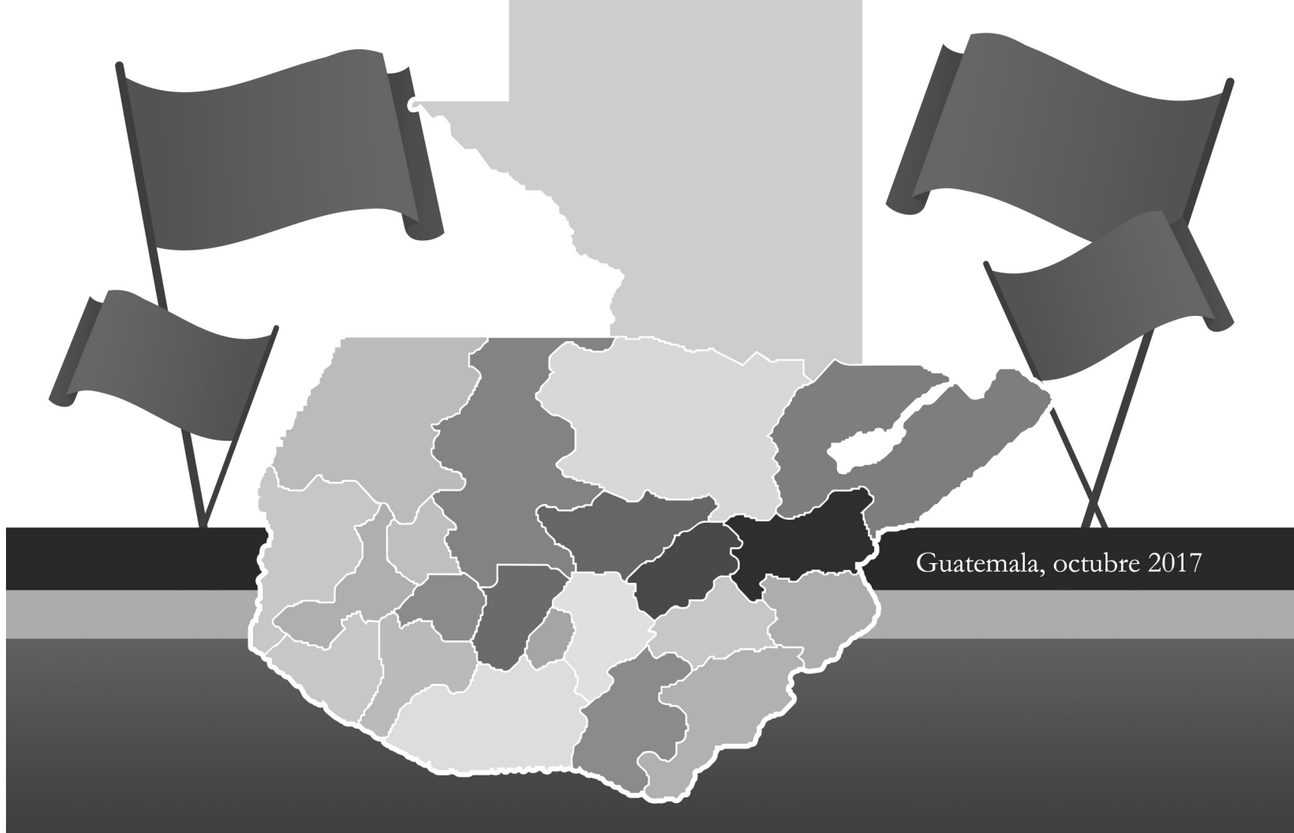
PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

Guatemala: Variables para analizar su viabilidad en el sistema de partidos

Celia Luna Aguilera

Costa Rica: Estudio exploratorio y presentación de su experiencia

Emilio Ruiz Galeano



Guatemala, octubre 2017

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
Partidos políticos locales /Celia Luna Aguilera y Emilio Ruiz Galeano. - - - Guatemala: ASIES, 2017.

56p.; 22cm.

Contiene: Guatemala: Variables para analizar su viabilidad en el sistema de partidos /Celia Luna Aguilera.- Costa Rica: Estudio exploratorio y presentación de su experiencia/Emilio Ruiz Galeano.

ISBN: 978-99939-61-58-1

1.PARTIDOS POLÍTICOS .- 2.LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS.- 3.PARTICIPACIÓN POLÍTICA.- 4.ORGANIZACIÓN PARTIDARIA.- 5. REFORMA POLÍTICA.- 6. SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS.- 7.DEMOCRACIA INTERNA.- 8. LEGISLACIÓN ELECTORAL.- 9. DESARROLLO POLÍTICO.- 10.GUATEMALA.-11. COSTA RICA.- i. Luna Aguilera, Celia.- ii. Ruiz Galeano, Emilio.

Editor
Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2017
10ª. Calle 7-48 zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 2201-6300; FAX: 268
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Autores
Celia Luna Aguilera
Emilio Ruiz Galeano

Equipo de investigación
José Carlos Sanabria Arias (coordinador)
Karin Erbsen de Maldonado
Carlos Fredy Ochoa

Equipo editorial
Ana Lucía Blas
Ana María de Specher
Liliana López
Guisela Mayén

Diagramación
Cesia Calderón

Impresión:
Centro de Impresiones Gráficas -CIMGRA-

La elaboración, publicación y presentación del documento "Partidos políticos locales. Guatemala: Variables para analizar su viabilidad en el sistema de partidos. Costa Rica: Estudio Exploratorio y presentación de su experiencia". se realizaron con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank, www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank.

Presentación

Desde hace más de 35 años, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ha participado activamente en la creación y seguimiento de propuestas para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), con miras a buscar la democratización interna de las organizaciones políticas y su institucionalización, así como el fortalecimiento de la máxima autoridad en la materia, el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Hasta ahora, las investigaciones se han centrado en la organización territorial de los partidos políticos y sus procesos internos, sus prácticas de obtención y ejecución de recursos y la relación de estas con su institucionalidad.

La presente investigación contiene dos estudios que exploran los partidos políticos locales desde dos perspectivas: el primero, es una identificación de variables para determinar la viabilidad en la adopción de estas figuras dentro del sistema de partidos guatemalteco. El segundo, la presentación de la experiencia en Costa Rica, país en el que actualmente existen los partidos provinciales.

La necesidad de contar con un estudio de estas características fue observada a raíz de la participación en las mesas de construcción y discusión de una nueva reforma a la LEPP, conformadas a raíz de las manifestaciones desarrolladas a lo largo de 2015. Durante las mismas se plantearon cambios puntuales como la forma de elegir a los diputados (formatos de listas) y la apertura de la competencia electoral a actores que pudieran oxigenar el sistema, por mencionar algunos. Expertos y organizaciones de sociedad civil han continuado la discusión sobre las reformas a la LEPP[1] que se discuten al momento de la realización de este estudio, en la cual se ha incluido la posibilidad de incorporar partidos departamentales como alternativa a los partidos tradicionales; sin embargo, ninguno de los actores y organizaciones de sociedad civil que han planteado la incorporación de este tipo de partidos ha evaluado las variables que podrían verse afectadas —sea de forma positiva o negativa— en el sistema de partidos. Por lo tanto, tampoco se cuenta con argumentos sólidos, basados en investigación, para sostener que este tipo de partidos significaría la apertura de espacios de participación y representación de actores locales emergentes.

[1] Las reformas que se discuten en este momento se refieren a los borradores presentados a partir de 2017 por la Comisión específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República. Estos nuevos borradores de propuesta se dieron a conocer después de la aprobación de la iniciativa 4974, presentada por el TSE en 2015, y aprobada como el Decreto 26-2016.

Índice general breve

Partidos políticos locales

Guatemala: Identificación de variables para analizar su viabilidad dentro del sistema de partidos.....7
Celia Luna Aguilera

1. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos..... 12
2. La necesaria inclusión de nuevos actores..... 15
3. Partidos políticos subnacionales: Intermediación territorial..... 18
4. Partidos políticos departamentales, ¿actores de cambio para el sistema?..... 20
5. Más allá de los partidos departamentales: propuestas de los entrevistados..... 29
6. Desafíos para el sistema de partidos guatemalteco..... 31

Costa rica: Estudio exploratorio y presentación de su experiencia.....37
Emilio Ruiz Galeano

1. Puesta en escena: Sustento legal del Sistema..... 42
2. Presentación y exploración de variables..... 43
3. Reflexiones sobre el caso Costa Rica..... 53

PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

Guatemala: Identificación de variables para analizar su viabilidad dentro del sistema de partidos

Celia Luna Aguilera

Tabla de contenido

Siglas 9
Introducción 11
4. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos 12
  1.1 Reformas aprobadas en 2016: ¿Qué faltó? 12
  1.2 Reformas electorales en 2017: ¿cambios profundos o más de lo mismo? 14
5. La necesaria inclusión de nuevos actores 15
6. Partidos políticos subnacionales: Intermediación territorial 18
7. Partidos políticos departamentales, ¿actores de cambio para el sistema? 20
  4.1 Representar intereses y demandas legítimas 20
  4.2 Oxigenar las filas partidarias: mayor participación ciudadana 22
  4.3 Mayores costos de transacción 24
  4.4 Oportunidad de cambios al sistema de partidos 25
    4.4.1 Crecimiento organizacional de partidos nacionales 25
    4.4.2 Democracia interna 26
    4.4.3 Mayor fragmentación partidaria 27
    4.4.4 Nacionalización de los partidos departamentales 28
8. Más allá de los partidos departamentales: propuestas de los entrevistados 29
  5.1 Modificación de los distritos electorales 29
  5.2 Listas de postulación 30
  5.3 Participación del TSE 30
    a. Incorporación institucional 30
    b. Reforma interna 31
9. Desafíos para el sistema de partidos guatemalteco 31
Bibliografía 35
Lista de entrevistas 36

Siglas

ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CAE	Comisión Específica de Asuntos Electorales
CC	Corte de Constitucionalidad
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
DISOP	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LÍDER	Libertad Democrática Renovada
LOOL	Ley Orgánica del Organismo Legislativo
MP	Ministerio Público
NEP	Número Efectivo de Partidos
PNS	Nacionalización de los Partidos Políticos
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

Introducción

El trabajo de investigación del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) se ha desarrollado alrededor de una agenda que busca el fortalecimiento y la institucionalización de los partidos políticos guatemaltecos, incluyendo ambos, necesariamente, un mayor arraigo con la ciudadanía. A pesar de las propuestas que se han presentado para lograr cada una de estas, al día de hoy se ha demostrado que, probablemente por carecer de la viabilidad y el interés políticos necesarios, los dirigentes de los partidos políticos se encuentran renuentes a incorporar cambios sustanciales a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), así como a las estructuras partidistas, dirigidos a lograr dicha institucionalización.

El alcance de esta investigación, por tanto, consiste en explorar cuáles serían las variables que podrían verse afectadas —sea de forma positiva o negativa— de aprobarse nuevas alternativas de participación política que busquen canalizar los intereses y las demandas legítimas de una población diversa. En este caso se tomará la propuesta de la incorporación de la figura de partidos departamentales ante la falta de un acercamiento de hecho entre candidatos y sus electores, y entre diputados y la ciudadanía, lo que propicia una crisis de representatividad. Este estudio es el primero de un conjunto de tres investigaciones cortas que abordan diversas propuestas de reforma a la normativa electoral y que tienen como objetivo brindar insumos para elevar la calidad de la discusión, en el marco de la presentación y socialización de nuevas propuestas de reformas a la LEPP.

Para identificar las variables a tomar en cuenta para analizar la viabilidad de incorporar partidos políticos departamentales al sistema de partidos guatemalteco, se realizó una serie de entrevistas con actores clave para conocer sus principales apreciaciones, así como los desafíos que identifican para el sistema de darse dicha incorporación. Datos de Guatemala, extraídos de estudios previos realizados por ASIES, también se presentan a modo de retratar el sistema nacional. El período que estos abarcan es de los años 1985-2015.

1. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

1.1 Reformas aprobadas en 2016: ¿Qué faltó?

A pesar de los cambios introducidos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) en los años 2004 y 2006, en 2015 se desarrolló el proceso electoral en medio de una de las mayores crisis que el sistema político guatemalteco haya sufrido desde la transición a la democracia en 1986. Los casos de corrupción denunciados en abril de 2015 por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), evidenciaron el desgaste de la imagen y la credibilidad de los partidos políticos, los diputados y de altos funcionarios, asimismo, provocaron una serie de jornadas de manifestaciones ciudadanas. Durante estas, una de las principales consignas era la necesaria depuración del sistema político y de los actores políticos tradicionales, así como la urgencia de reformar la normativa electoral para darle viabilidad a los cambios propuestos. Estas peticiones se cristalizaron en la que se conociera como primera generación de reformas a la LEPP, discutidas y aprobadas en 2016, las cuales estuvieron principalmente enfocadas en el mayor control del financiamiento partidario. Sin embargo, dicha reforma carecía de alcance en los ejes principales que, según las demandas, debían priorizarse y fortalecerse en ese momento: mejorar la representación ciudadana y fortalecer la figura de los partidos políticos, con la idea de devolverles la legitimidad como interlocutores entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

En diversos espacios de discusión para buscar una salida a la crisis política por la que atravesaba Guatemala, y tomando como base la posibilidad de proponer reformas a la normativa electoral, como uno de los varios planteamientos se discutió la posibilidad de ampliar los espacios de participación política. Esto permitiría la inclusión de nuevos actores y ampliaría la competencia electoral, derivadas, necesaria y adicionalmente, de la reducción de los requisitos establecidos en la LEPP para la creación de nuevos tipos de organizaciones políticas con la posibilidad de postular candidatos al Congreso de la República. Estas y las acciones previas que se han trazado desde los cambios propuestos a la LEPP atienden a las indicaciones de Zovatto (s.f.), quien resalta que la búsqueda de alternativas a los problemas de representación y legitimidad que se presentan en el sistema democrático, debe ir enfocada a reformas legales e institucionales en las que el objetivo sea, entre otros, el mejoramiento de la representación, el fortalecimiento del régimen democrático y la institucionalización del sistema de partidos.

Obedeciendo a la idea de incorporar nuevos actores a la política nacional, la Plataforma Nacional para la Reforma del Estado, liderada por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), presentó en 2015 una propuesta de reforma a la LEPP en la que se incluía la iniciativa de crear comités cívicos electorales de alcance distrital (departamental) para promover el acceso al Congreso de la República de nuevos líderes

políticos reconocidos a nivel departamental. El modelo que establecía la propuesta contemplaba requisitos mínimos para su establecimiento con vigencia únicamente durante el proceso electoral; no obstante, si obtenían una curul en el Congreso, debían seguir vigentes. La propuesta no especificaba si estos comités cívicos electorales podrían postular nuevamente al diputado en busca de la reelección.

Dicha propuesta fue incluida en la iniciativa 4974 de reforma a la LEPP que presentó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) al Congreso de la República y recibió dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales (CAE). Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad (CC), en expediente No. 4528-2015, emitió opinión desfavorable sobre la posibilidad del reconocimiento legal de comités cívicos electorales con derecho a postular candidatos a diputados distritales del Organismo Legislativo y candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), señalando que, a pesar de que se deben emitir normas legales que incentiven la participación de la ciudadanía dentro del proceso electoral para fortalecer y legitimar el sistema democrático, estas normas también deben influir, directa o indirectamente, en el fortalecimiento del sistema político. La CC argumentaba que este tipo de comités cívicos electorales contemplados en la propuesta únicamente incentivarían y ampliarían la participación de los ciudadanos, pero no contribuirían a consolidar el sistema democrático de Guatemala. En la misma línea, la opinión de la CC expresaba que, según la naturaleza bajo la que la LEPP contempla a los comités cívicos electorales, estos buscan generar un vínculo entre la comunidad y el gobierno local únicamente y no se apuesta a una propuesta programática de largo plazo como sí lo deberían hacer los partidos (Corte de Constitucionalidad, 2016).

Además, la CC argumentó que aprobar la creación de comités cívicos electorales de alcance distrital podría incidir de manera negativa en el afianzamiento del *sistema político republicano, democrático y representativo de gobierno* (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 140).

A pesar de la opinión desfavorable que la CC emitió sobre la posibilidad de que los comités cívicos electorales postulen candidatos a diputados por lista distrital y candidatos a la ANC, en el marco de la discusión de una nueva generación de reformas a la LEPP presentadas en 2017 y que se discuten al momento de la realización de este estudio, la CAE propone nuevamente que los comités cívicos electorales puedan postular candidatos para diputados distritales. Sin embargo, no elimina su carácter temporal como tampoco atiende a la opinión desfavorable de la CC de elevar el nivel de participación local a lo nacional (borrador de propuesta de reformas al Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, 2017), evidenciando que no se tomó en consideración las observaciones realizadas previamente por la CC para realizar una propuesta viable.

1.2 Reformas electorales en 2017: ¿Cambios profundos o más de lo mismo?

En esta misma generación de propuestas de reforma —que se han discutido a lo largo de 2017— se contempla la introducción del voto preferente para la representación proporcional de minorías y elección de diputados por planilla distrital (idem). A pesar de que el argumento para introducir este cambio ha sido el de darle más opciones a los electores al momento de realizar la elección de sus representantes, el mismo no ataca el problema de fondo: la designación previa de la candidatura, la cual seguiría centralizada en la decisión que toman, como se ha demostrado, los dirigentes de los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) de cada partido.

Considerando que las dos propuestas planteadas han seguido una misma línea, sobre una de las cuales la CC ya emitió resolución negativa, queda pendiente analizar la viabilidad de nuevas propuestas que abran la competencia a figuras que cumplan con requisitos y que posean derechos similares a los partidos de alcance nacional que, además, busquen representar de forma más fiel a su electorado a la vez que presentan o apoyan propuestas de interés nacional. Dicha propuesta debe plantear la necesidad de crear organización partidaria en la mayoría de municipios que integran el distrito electoral, con el fin de que los afiliados participen directamente en la designación de las autoridades partidarias y la postulación de los candidatos a cargos de elección popular, en este caso, de autoridades municipales y diputados. Esta característica, necesariamente, requeriría de normas que regulen la democracia interna de este tipo de partidos, las cuales deberían ser las mismas que tengan los partidos a escala nacional para que ambas figuras compitan en la mayor igualdad de condiciones posible.

Además de la observación de la práctica, la *regulación de los partidos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno* (Zovatto, s.f.). Siguiendo la misma línea, argumenta que *la regulación jurídica de los partidos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.*

2. La necesaria inclusión de nuevos actores

Actualmente, el monopolio de la postulación de candidatos a diputados se encuentra en manos de las autoridades de los órganos de dirigencia nacional de los partidos políticos y estos fungen como los únicos vehículos de acceso al poder legislativo. Además, el hecho de que los partidos políticos puedan postular candidatos a diputados en lugares donde no cuentan con organización legal o formal[2] produce serios cuestionamientos, tanto sobre los candidatos como sobre las autoridades electas del Congreso de la República, y le resta representatividad a la democracia guatemalteca, puesto que los liderazgos locales son impuestos. Esto genera distanciamiento entre los ciudadanos y sus representantes, el cual repercute en la poca fiscalización de los primeros hacia los segundos y en el desconocimiento y deslegitimación de las autoridades e incluso podría llegar a condicionar el trabajo de los funcionares una vez electos, puesto que responden a los intereses de quienes los colocaron en las casillas ganadoras[3] y no a las demandas legítimas de la ciudadanía. De esa cuenta, las propuestas de reformas a la LEPP han buscado mejorar los procesos de democracia interna, encontrando el balance entre gobernabilidad —a lo interno del Congreso, en este caso— y mayor representatividad, tanto dentro de las estructuras partidarias como del Legislativo (Brolo, 2015). Algunas de estas, como la posibilidad de que los partidos no pudieran postular candidatos en lugares donde no tuvieran organización legal vigente, fueron recogidas en la iniciativa 4974, pero no fueron aprobadas por el Congreso de la República, lo que hace necesario analizar la viabilidad de otras alternativas.

El sistema político guatemalteco se ha caracterizado por tener partidos con altos niveles de centralización en la toma de decisiones —sobre todo con respecto a las candidaturas y la organización— y exclusividad, así como bajos niveles de institucionalización (Lemus, 2012). Brolo (2015) agrega que el sistema de partidos políticos guatemalteco es altamente fragmentado, desproporcional y volátil. Esta última característica se debe, en parte, al débil establecimiento de vínculos duraderos, más o menos sólidos, con los diversos grupos sociales que conviven en el país (ASIES, 2009), los cuales no han encontrado una verdadera representación a través de los partidos políticos tradicionales. Según esta perspectiva, *cuantos más actores del electorado estén fuera de la competencia, más probable puede resultar la inestabilidad del sistema*

[2] La LEPP establece que los partidos políticos deben contar con organización legal inscrita en los niveles municipal, departamental y nacional. En cada uno de estos niveles la organización mínima son 50 municipios y 12 departamentos; cada uno de estos departamentos debe tener al menos 4 municipios organizados.
En los municipios y departamentos donde los partidos no tienen organización, son los comités ejecutivos superiores los que eligen a los candidatos. La organización nacional del partido postula a los candidatos a presidente y vicepresidente, diputados al Parlamento Centroamericano (Parlacen) y por lista nacional, además de que también tienen la potestad de postular candidatos en lo municipal y departamental donde no exista organización.

[3] Por "casilla ganadora" se entienden los primeros lugares dentro de la lista por la que el candidato participa para su elección. El cálculo para conocer cuántas son esas casillas ganadoras varía y se hace dependiendo de la magnitud del distrito por el que se postula el candidato.

(ídem, p. 20), puesto que el mismo pierde legitimidad por su poco alcance y su poca representatividad.

En Guatemala, actualmente, la LEPP permite la creación de comités cívicos electorales, de alcance municipal exclusivamente, y de partidos políticos que tienen la potestad de postular candidatos a cargos de elección popular a nivel municipal, departamental y nacional; sin embargo, estos tienen estructuras municipales y departamentales poco desarrolladas que generalmente no tienen cobertura en todo el territorio nacional. Para cada uno de ellos, la ley establece distintos derechos y requisitos en cuanto a su inscripción y vigencia: temporalidad indefinida para los partidos y limitada a cada período electoral para los comités cívicos. Además, los partidos gozan de ciertos privilegios, como el financiamiento público y espacios de campaña —en medios de comunicación social— administrados y distribuidos entre los distintos partidos políticos por el TSE[4].

Por otra parte, los pocos mecanismos de democracia interna con los que cuentan los afiliados de los partidos políticos guatemaltecos en las organizaciones de base desincentivan y dificultan la participación de ciudadanos como candidatos a cargos de elección popular. Brolo (2015) evidencia que la toma de decisiones se encuentra centralizada en los dirigentes del CEN quienes son, en última instancia, los encargados de designar a los candidatos en aquellos lugares donde el partido no cuenta con organización formal; las asambleas tampoco cumplen su función como autoridades partidarias, sino que terminan siendo un mero instrumento para cumplir con los requisitos establecidos en ley. Esto ocasiona que los afiliados de cada partido político, a su vez, sean un instrumento de legitimación por procedimiento, puesto que no son tomados en cuenta para la toma de decisiones relevantes como tampoco para presentar opciones de candidaturas distintas a las impuestas por la dirigencia central.

Dichas dinámicas adoptadas para la elección de los dirigentes partidarios y potenciales candidatos a diversos cargos de elección popular han seguido una lógica "de arriba hacia abajo", muy apegada a la *Ley de hierro de las oligarquías*, formulada por Robert Michel (1979, p. 13):

> *(...)el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en la cumbre, es parte intrínseca de la burocracia de la organización a gran escala. El hombre moderno se enfrenta con un dilema sin solución: no puede tener grandes instituciones, tales como estados nacionales, gremios, partidos políticos (…), sin ceder el poder efectivo a los pocos que ocupan los cargos superiores de esas instituciones.*

[4] Esto a raíz de la reforma introducida en 2016.

Las mismas han llevado a que los partidos políticos tradicionales guatemaltecos pierdan una de sus principales capacidades, según describe Freidenberg (2013), puesto que han dejado de ser los principales interlocutores entre los intereses, las necesidades y las demandas de los ciudadanos debido, en parte, al distanciamiento que existe entre las bases y los principales dirigentes. Esto ha derivado en la pérdida de la validación de las propuestas programáticas (cuando las hay) por parte de los simpatizantes y afiliados, quienes se vuelven únicamente instrumentos de validación sin una verdadera voz a lo interno de las agrupaciones políticas.

Ese mismo distanciamiento se ve evidenciado en la práctica común del transfuguismo, ya que los diputados pueden pasar de un partido político a otro sin temer mayores repercusiones o amonestaciones posteriores por medio del voto de sus electores, únicamente necesitan encontrar un nuevo vehículo electoral. Solo en las elecciones de 2015, la conformación del Congreso empezó a mostrar variaciones desde el momento en el que los resultados fueron oficializados (Duarte & Novales, 2017). Dichos datos mostraban que el partido Libertad Democrática Renovada (LÍDER) había obtenido la mayoría de curules (45), seguido de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) (32), del Partido Patriota (PP) y TODOS (cada uno con 18) y FCN-Nación (11) (ibid.). Para el 15 de enero, un día después de la toma de posesión, se empezó a registrar, inmediatamente, un reagrupamiento de los principales bloques legislativos, LÍDER, por ejemplo, llegó a tener 11 diputados. Sin haber pasado el primer semestre de la octava legislatura, en abril de 2017, antes de que entraran en vigencia las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (LOOL, Decreto 14-2006, citado en Duarte y Novales, 2017)[5], se dio un nuevo reagrupamiento de los bloques y LÍDER quedó con cuatro diputados, el Movimiento Reformador se integró con 20 y FCN-Nación, el partido oficial, pasó a ser la bancada con mayor número de diputados, 37 en total (ibid.). Esta es una clara muestra de la poca institucionalidad de los partidos políticos guatemaltecos, la cual repercute también en la casi nula representatividad de los electores, puesto que los diputados tienen todos los incentivos para traicionar el voto depositado en el partido por el que se constituyeron en el poder.

Los partidos políticos tradicionales atraviesan una serie de desafíos, no solo en Guatemala, sino en el mundo. Teóricos, grupos de sociedad civil e individuos cuestionan su relevancia para la democracia representativa y algunos, incluso, hablan de su inminente fracaso en dar respuesta a las cada vez más amplias demandas ciudadanas. Sin embargo, Aldrich (citado en Montero & Gunther, 2002) indica que, antes de hablar del decaimiento, la decadencia y la descomposición de los partidos políticos, debe evaluarse su reemergencia, revitalización y resurgimiento, siendo la idea final que los partidos puedan y logren superar procesos de adaptación (tanto social como generacional) para garantizar la estabilidad, a lo largo del tiempo, del sistema político (Montero & Gunther, 2002).

[5] Esta "creaba mecanismos para desincentivar el transfuguismo" (ASIES, 2017, p. 15).

3. Partidos políticos subnacionales: Intermediación territorial

Freidenberg (2013) sostiene que los partidos políticos, a pesar del descontento y las críticas ciudadanas que generan, continúan siendo estructuras de intermediación territorial. Nominalmente, esta visión apoya una idea "local" de estas organizaciones, puesto que las vincula con los lazos que se forman de la convivencia en un mismo territorio y puede servir como base en la propuesta para analizar la viabilidad de partidos políticos que obedezcan a una lógica, en el caso de Guatemala, departamental. Lo que se esperaría de cualquier propuesta, y en este caso de la figura de partidos políticos departamentales, es que busquen generar nuevas dinámicas que surjan desde el nivel local y que tengan repercusión en las políticas nacionales, ya que desde el primero pueden desempeñar de manera más directa *funciones de articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación y de formación* (Freidenberg & Alcántara, 2001) que son de vital importancia para el sistema político.

La existencia de partidos políticos departamentales podría significar la apertura de espacios para actores locales que gocen de mayor representatividad dentro del distrito que los postula, esto gracias a que conocen de primera mano o están más familiarizados con las carencias, necesidades y demandas de la población. Esto lo evidencia Tavits (2010) en su estudio sobre los efectos de los nexos locales en el éxito electoral y el comportamiento parlamentario, realizado en Estonia, ya que menciona que la representación focalizada en los intereses de los electores locales permite la protección de las preocupaciones minoritarias y la directa rendición de cuentas de los legisladores a dichos electores. Sin embargo, es importante explorar los efectos que podría tener este tipo de partidos sobre el sistema de partidos guatemalteco y cómo afectaría la gobernabilidad dentro del Congreso de la República, puesto que, según la teoría, a mayor cantidad de actores dentro de esta institución, mayores son los costos de transacción para lograr acuerdos y hacer avanzar una agenda legislativa. Además, Ames y Crisp et al. (citados en Tavits, 2010) han argumentado que este "localismo" amenaza la persecución de programas y políticas nacionales, la cohesión y la receptividad de los partidos y que, en última instancia, incentivaría la paralización legislativa y la inestabilidad democrática.

Shugart et al. (citado en Tavits, 2010) indican que las raíces locales y la experiencia previa en la administración a este nivel provee a los electores de "señales" o información sobre los conocimientos que los políticos tienen de las necesidades de la localidad. *Es más creíble para un candidato con orígenes locales que para uno externo el declarar que estará al servicio de los locales en la toma de decisiones nacional*[6]

[6] La traducción es propia.

(idem). De esta forma, se plantea que los partidos políticos departamentales facilitarían este conocimiento en ambas vías, tanto de quienes eligen como de los candidatos, y permitiría que se reduzca la asimetría en la información, fomentando un mayor acercamiento entre ambas partes y una mejor y más directa fiscalización de las acciones u omisiones de los parlamentarios.

Resulta positivo, y abre una ventana de posibilidad para devolver la legitimidad al sistema al mismo tiempo que se busca su fortalecimiento e institucionalización, que los planteamientos realizados desde 2015 busquen fortalecer los cuatro principios o valores que Fortín (2016) planteó y que son deseables y vitales dentro de un sistema electoral. Las demandas aún pendientes de retomar dentro del sistema de partidos requieren de dotar a estos y a sus potenciales candidatos de mayor **representatividad,** es decir, la inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado en un órgano legislativo, y de **responsabilidad (accountability)** y **receptividad (responsiveness)** del representante con el electorado, entendidas estas como el grado (deseablemente alto) de receptividad de los candidatos respecto de las demandas ciudadanas. El cuarto principio, la **gobernabilidad**, entendida como el proceso por el que diversos grupos se logran coordinar y colaborar entre ellos para ejercer el poder y la autoridad (idem), sería un efecto igualmente deseable a lo interno del Congreso, derivado de contar con una mayor proporción de las dos primeras dentro de los partidos políticos.

Navia (2006) propone que, a los principios de representatividad y gobernabilidad, cualquier propuesta de reforma al sistema electoral debe adicionar los efectos que esta tendrá sobre la competencia y la transparencia del sistema político. Sobre la primera, señala que cuando los sistemas son demasiado representativos, la competencia que se esperaría en los procesos electorales se debilita, puesto que los diferentes partidos tienden a promover la participación casi exclusivamente de los sectores que ellos representan y no se esmeran en elaborar posturas que capten simpatizantes más allá de sus regiones geográficas o bases electorales ideológicas. Sin embargo, admite que los sistemas electorales deben representar las diversas visiones y corrientes políticas que hay en un país y que no pueden desconocer que los clivajes[7] han existido, independiente y anteriormente, a las leyes electorales (idem).

[7] Marcadas diferencias sociales, culturales, históricas, geográficas que ordenan las corrientes políticas

4. Partidos políticos departamentales, ¿actores de cambio para el sistema?

Para identificar las variables a considerar para el análisis de la viabilidad de la incorporación de partidos políticos departamentales, se elaboró una serie de preguntas semiestructuradas[8] con el fin de obtener información y conocer las opiniones de académicos, actores relevantes en los procesos de formulación de reformas a la LEPP y miembros y exmiembros de partidos políticos. Es de fundamental interés para esta investigación conocer los posibles efectos que, al decir de los entrevistados, la incorporación de partidos departamentales podría tener sobre:

1. Una mejor representación ciudadana: Derivada, a su vez, de un mayor y más fiel conocimiento por parte de los candidatos de las necesidades y demandas legítimas de su electorado y el consecuente trabajo legislativo a favor de estas y otras prioridades de carácter nacional. Una de las maneras de incentivarla es por medio de dinámicas a lo interno de los partidos que sigan una lógica "de abajo hacia arriba", puesto que los liderazgos surgen de lo local.
2. Una mayor participación ciudadana: Generada para que el mismo sistema y las reglas del juego permitan que actores que hasta ahora han permanecido fuera de la arena política, debido a diversos factores de exclusión, se interesen, participen de los procesos de elección popular a cargos públicos y tengan posibilidad de competir, en mayor igualdad de condiciones, con los partidos políticos tradicionales.
3. Una potencial ingobernabilidad (a lo interno del Congreso): Significa paralización parcial o total de los procesos legislativos derivada de los altos costos de transacción que implica el contar con un elevado número de actores dentro del Congreso. En ocasiones, puede derivar de oposiciones destructivas a ciertos proyectos o a la agenda general del pleno.
4. Oportunidad de cambio al sistema de partidos guatemalteco: Que hasta ahora se ha caracterizado por contar con organizaciones con altos niveles de centralización en su toma de decisiones, exclusividad y bajos niveles de institucionalización, además de alta fragmentación, desproporcionalidad y volatilidad.

4.1 Representar intereses y demandas legítimas

Las demandas ciudadanas han evidenciado que existe entre la población una idea generalizada de que debe priorizarse una mejor representación a lo interno del Congreso. Esta requiere, en primer lugar, que los candidatos conozcan mejor y de primera mano las necesidades y demandas de su electorado y que este, a su vez, se sienta identificado con su representante y en la total capacidad de acercársele y comunicarse con él. Esto

[8] Las preguntas semiestructuradas dejan un espacio para la formulación de otras de seguimiento o de aclaración que permiten ahondar en la primera interrogante realizada, por lo que la respuesta puede ser más puntual y directa.

se lograría, en parte, permitiendo que los liderazgos políticos surjan desde lo local, dotando a los partidos de una lógica "de abajo hacia arriba" por medio de la cual se permita que los mismos afiliados postulen varias planillas que generan dinámicas de competencia interna. Esto evidencia que los objetivos de dotar a los partidos de mayor representatividad se complementan el uno al otro, puesto que se busca acercar a los electores con su representante para, a su vez, facilitar la fiscalización de los primeros hacia los segundos. Esto repercutiría en la toma de decisiones de los diputados ya en el ejercicio del poder, puesto que se verían obligados, no solo a legislar a favor de la población y de los distintos sectores que la conforman[9], creando una dinámica de legitimación por resultados y no por meros procedimientos, sino también a rendir cuentas de forma directa a su electorado, el cual tendría en sus manos la capacidad de castigar o respaldar con su voto en las siguientes elecciones de forma más directa.

A pesar de la necesidad de mayor representatividad, una de las principales consignas de las manifestaciones de 2015 que abogaban por cambios profundos al sistema electoral, Fernández (entrevista personal, 21 de abril, 2017) señala que *un efecto de la crisis actual es que hay una obsesión* por aumentarla, sin ver los efectos negativos que la incorporación de partidos políticos departamentales podría tener para la estabilidad del mismo sistema al abrir la puerta para el surgimiento de movimientos autonomistas, debido a la naturaleza heterogénea de la población guatemalteca. Sin embargo, Castillo (entrevista personal, 26 de abril, 2017) ve en este hecho algo positivo y señala que Guatemala, por su misma diversidad étnica y territorial, podría ser el lugar donde estos partidos funcionen mejor, como dinamizadores de la vida política en el sentido que permitiría la incorporación de nuevos actores que pasarían del nivel local al nacional.

Para Núñez (entrevista personal, 24 de abril, 2017) los partidos departamentales tienen *una lógica inherentemente transaccional, puesto que los candidatos hacen ofrecimientos directamente a los pobladores de un territorio determinado a quienes, en última instancia, representarán en el Congreso. Este electorado,* indica, *te va a medir por lo que conseguiste,* por lo que se podría inferir que los objetivos de acercamiento y mayor fiscalización por parte de la ciudadanía se estarían cumpliendo. Otra de las externalidades, al decir de García Lara (entrevista personal, 24 de abril, 2017), sería que los actuales partidos nacionales se verían obligados a *fijarse un poco más en los distritos, en las necesidades de los departamentos, de las comunidades*, por lo que el efecto de acercar al votante con su representante *sería doble*.

Castillo (entrevista personal, 26 de abril, 2017) pone énfasis en el ámbito *territorial*, puesto que asegura que el hecho de que los líderes locales y potenciales representantes convivan y compartan en el mismo territorio que sus electores hace que estos tengan

[9] A pesar de lo deseable que resulta que la legislación se haga basada en y para atender las necesidades de la población, es importante mencionar que no es únicamente por medio de esta atribución de los diputados que se logra una representación de calidad y que por ningún motivo se busca favorecer a ningún grupo sobre otro por medio de leyes específicas; cualquier propuesta presentada al pleno debe cumplir con los requisitos y contar con las bases técnicas necesarios.

un mayor conocimiento de los primeros y se identifiquen con ellos, lo que también ayudaría a que las estructuras partidarias fueran más democráticas y a que se buscara llegar a consensos para la selección de candidatos. La idea la respalda también Sosa, quien condiciona el hecho de que pueda existir un mayor acercamiento entre los electores y los representantes a que las decisiones tomadas por estos últimos estén siempre respaldadas por la ciudadanía del distrito, *no como sucede ahora* (entrevista personal, 5 de mayo, 2017).

4.2 Oxigenar las filas partidarias: mayor participación ciudadana

Hasta ahora, la participación ciudadana se ha visto limitada muchas veces por el mismo sistema, por las reglas del juego que han permitido que los mismos actores se perpetúen en el poder gracias, en parte, a barreras de entrada planteadas desde la legislación que frenan o dificultan la creación de nuevas agrupaciones políticas, la falta de mecanismos de democracia interna en los partidos que permiten renovar liderazgos "desde abajo", entre otros factores de exclusión. Una mayor participación ciudadana se ha hecho deseable y necesaria para oxigenar las filas partidarias existentes y para incentivar la creación de nuevos partidos con bases más sólidas, democráticas y legítimas. Estos pueden, a su vez, introducir nuevos temas de interés a la agenda legislativa, reconfigurando la conversación y atendiendo otro tipo de demandas pendientes.

A pesar de lo deseable que resulta para muchos incentivar la mayor participación de nuevos liderazgos en la política, uno de los principales desafíos que se detectó a nivel local —y que se ha llegado a constituir como una de las mayores patologías latinoamericanas por el hecho de ser una práctica compartida en la mayoría de países de la región—, es la aparición de figuras personalistas alrededor de las cuales se desarrolla la vida de los partidos políticos, de lo cual los partidos departamentales no estarían blindados. Estos liderazgos son apetecibles para los partidos nacionales debido a las bases de potenciales electores que los respaldan incondicionalmente y también gracias a la capacidad que tengan para conseguir financiamiento. Esta es, pues, la manera más fácil de descentralizar los gastos de campaña, lo cual es deseable para las estructuras centrales de las organizaciones políticas que han encontrado en este un mecanismo para evadir responsabilidades.

Dicho fenómeno de la búsqueda de "caciques" no sería ajeno a la creación de partidos departamentales, puesto que una lógica de mayor apertura a nivel local necesariamente debe contemplar la posible incorporación de estas figuras a la política nacional y a las dinámicas dentro del Congreso de la República, vía partidos departamentales. En esto coinciden Balsells, Castro, García Lara, García Rodas, Rosales, y otros (entrevistas personales, 2017), quienes advierten que esto se debe a que la lógica imperante de

buscar al liderazgo más carismático y que logre mayor número de votos para que se constituya como candidato, no cambiaría.

Gamalero considera que no se debe restringir la figura de los partidos departamentales bajo el argumento de que facilitarán la incorporación de actores dedicados a actividades ilícitas o caciques, puesto que el riesgo de la participación del crimen organizado en la política –sea a nivel local o nacional– no se evita con restricciones en la legislación, *porque al final del día, la llave que abre ese tipo de participación es el dinero, el poder o las amenazas* (entrevista personal, 21 de abril, 2017). Fernández (entrevista personal, 21 de abril, 2017) afirma, incluso, que la figura del caudillo no es necesariamente mala, siempre y cuando este se mantenga dentro de los límites que establece la ley y no intente saltarse esta para perpetuarse en el poder. Lo ideal es que se genere competencia entre diversos caciques de una misma localidad y que el resultado de dicha competencia sea lograr mayor y mejor representación de la ciudadanía (idem). Finalmente, y apoyando el argumento de Gamalero, quien asegura que existen problemas como el asociado al caciquismo que no resuelven la implementación de cambios al sistema electoral, puesto que responden a otro tipo de dinámicas informales que se han desarrollado al margen del mismo.

Núñez (entrevista personal, 24 de abril, 2017) considera que la opción por los partidos departamentales crea un espacio para la expresión de esos liderazgos locales, con visiones aterrizadas a ese ámbito territorial que no han encontrado un verdadero espacio de representación en los partidos nacionales tradicionales. Sobre los potenciales perfiles, Picado (entrevista vía *skype*, 26 de abril, 2017) hace referencia a que podría esperarse la participación de personas con cierta influencia y capital monetario. En esto coincide García Lara (entrevista personal, 24 de abril, 2017), quien menciona que, para un pequeño empresario o para un agricultor que tiene intereses específicos, será más atractivo acercarse a un partido político que vea más cercano. Castro y Núñez (entrevistas personales, 24 de abril, 2017) plantean la posibilidad de que dentro de esos nuevos actores se dé la incorporación de grupos indígenas a la política nacional. Para Castro, esto podría derivar en una *regionalización* de la agenda parlamentaria, mientras que Núñez se refiere más a la participación de expresiones que incluyan a *actores indígenas emergentes* como el empresariado del altiplano, con una creciente acumulación de capital. Estas posturas evidencian que la política es vista como una actividad por medio de la cual se puede mantener e incrementar cierta influencia a nivel local y la protección de intereses particulares, los cuales podrían llegar a chocar y a rivalizar con aquellas dinámicas que se discuten a lo interno del Congreso, de alcance nacional.

4.3 Mayores costos de transacción

Teóricamente, a la búsqueda por mayor representatividad de los sistemas electorales se ha contrapuesto el principio de la gobernabilidad. A lo interno del Congreso, la ingobernabilidad se ha asociado con los altos costos de transacción que implican contar con un elevado número de actores —partidos políticos, en este caso—, lo que podría producir una paralización total o parcial de la agenda y los procesos legislativos. A la problemática se le adiciona, en Guatemala, que los partidos que ahora se encuentran representados en el Congreso no cuentan con una visión y una agenda compartidas por los diputados que los integran, por lo que los intereses personales de cada actor pueden tornar la toma de decisiones aún más compleja. Para García Lara (entrevista personal, 23 de abril de 2017) la proliferación de partidos departamentales podría crear una mayor atomización de los representantes a lo interno del Congreso, complicando sus labores. Ante esta posibilidad, Núñez indica que es necesario plantearse *a priori* cuáles son los objetivos al proponer una reforma electoral, puesto que, si lo que se busca es fomentar mayor gobernabilidad, *ese [introducir partidos departamentales] no es el camino, porque la multiplicación de partidos no garantiza que sean estables en el tiempo, no se convierten en sujetos políticos que puedan llegar a acuerdos estables para hacer gobernable al país* (entrevista personal, 24 de abril, 2017).

Para Rosales (entrevista vía *skype*, 3 de mayo, 2017), la incorporación de esta nueva figura de partido político departamental beneficia la gobernabilidad, puesto que existe la posibilidad de que "cueste más" la toma de decisiones, pero estas serán más legítimas porque hubo mayor pluralidad de visiones al momento de someter los temas a discusión. Para Picado (entrevista vía *skype*, 24 de abril, 2017) el hecho de hablar de un incremento en la cantidad de participantes no es sinónimo de una mejora directa en la "calidad democrática", puesto que la incorporación de un mayor número de diputados no es tampoco sinónimo de calidad de la representación; asimismo, la participación no debe de ser el único criterio a considerar dentro de un sistema electoral.

El diputado Oliverio García Rodas (entrevista personal, 20 de abril, 2017) hace referencia a que subsiste una *democracia multipartidista*, la cual obliga a que se registre una constante negociación política dentro del Congreso para aprobar "cualquier proyecto". Actualmente, indica, estas negociaciones se hacen –más o menos– entre siete u ocho partidos, lo que acarrea un problema para el funcionamiento interno del Congreso. En Guatemala, los partidos departamentales podrían llevar una agenda étnica, que defienda una tensión centrífuga, de descentralización e, incluso, de procesos autónomos, según Fernández (entrevista personal, 21 de abril, 2017), como uno de los resultados inmediatos y directos de esa segmentación de los votantes y de la necesidad de constituirse en canalizadores de sus demandas y necesidades más fieles.

La ingobernabilidad que se pueda dar a lo interno del Congreso se asocia también con la participación de grupos cuyos intereses se encuentren demasiado polarizados que lograren acceder al poder y representar a cada uno de los departamentos o regiones. Esto podría generar dinámicas que tarde o temprano produzcan la disgregación del país, opina Orellana (entrevista personal, 25 de abril, 2017). Esta idea la respaldan Fernández y Sotomayor (entrevistas personales, 2017), quienes creen que de los partidos departamentales o distritales pueden surgir movimientos autonomistas con tintes radicales que hasta ahora no se han visto. Al decir de Fernández (idem), no sería recomendable que la misma ley incentive la creación de partidos que reproduzcan tensiones periféricas en el país.

4.4 Oportunidad de cambios al sistema de partidos

Toda modificación a la norma electoral necesariamente influirá, directa o indirectamente, en el sistema de partidos, el cual, hasta ahora, se ha caracterizado por contar con organizaciones con altos niveles de centralización en su toma de decisiones, exclusividad y bajos niveles de institucionalización (Lemus, 2012), además de alta fragmentación, desproporcionalidad y volatilidad (Brolo, 2015). Fernández, Núñez, Sotomayor y Gamalero (entrevistas personales, 2017) coinciden en que, de incorporarse al sistema de partidos las organizaciones de carácter local, se podrían dar coaliciones o asociaciones *a posteriori* a lo interno del Congreso entre dos o más partidos distritales para apoyar temas específicos o para unificar toda una agenda parlamentaria. De llegar a ser exitosos, según Fernández, *va a existir una tensión centrífuga* (entrevista personal, 21 de abril, 2017).

Fernández (idem) también llama a la cautela al momento de legislar sobre estas organizaciones y plantea la misma posibilidad *a priori* —durante el proceso electoral— mediante el incentivo de crear "ligas de partidos distritales" que se asocien alrededor de cierta consigna o interés y que se presenten como fuerzas en cada una de sus localidades pero que, en realidad, sean un mismo partido. El reto para el sistema es que esa asociación se haga con la finalidad de *atacar* a otros partidos de carácter nacional, creando condiciones desventajosas de competencia. En términos económicos, esta práctica podría compararse con la figura de los cárteles, puesto que las operaciones se darían en un plano informal, casi al margen de la ley, con el fin de buscar beneficios para un grupo en detrimento de la participación de otro.

4.4.1 Crecimiento organizacional de partidos nacionales

Otro de los cambios que la incorporación de partidos departamentales traería dentro del sistema actual, al decir de los entrevistados, sería el incentivo para que los partidos nacionales se acerquen más a sus bases locales y, en última instancia, busquen mayor alcance territorial por medio del crecimiento de su organización formal en aquellos

territorios en los que hoy no la tienen. En esto coinciden Balsells, Núñez, Castillo, García Rodas, Rosales y Gamalero (entrevistas personales y vía *skype*, 2017), quienes atribuyen estos cambios en las relaciones, y los ven de forma positiva, a la apertura a mayor competencia. Gamalero agrega que esto también disminuiría la discrecionalidad en la toma de decisiones y minimizaría los abusos de poder y la voluntad antojadiza con la que actualmente se elige a los candidatos, *realmente obedeciendo a las necesidades de los departamentos* (entrevista personal, 21 de abril, 2017). Como resultado final, se esperaría que los mínimos de organización con los que hoy se conforman los partidos nacionales dejaran de ser vistos como un mero requisito y la meta final para poder entrar en la contienda electoral, así también, que buscaran tener mayor presencia en el territorio.

4.4.2 Democracia interna

Una de las características más deseables dentro de los partidos políticos, por medio de la cual se da la relevancia necesaria a las bases y se eliminan la centralización en la toma de decisiones de las altas jerarquías y la selección antojadiza de candidatos, es la democratización interna —permite la renovación de liderazgos, brinda mayor legitimidad a las autoridades e institucionalización y estabilidad en el tiempo—. Fernández la asocia con una mejora en la calidad de las organizaciones políticas como respuesta a la incorporación de mayor competencia. *Todos los partidos se sienten [sentirían] vigilados y fiscalizados y al mismo tiempo les has puesto un competidor, por lo que es muy probable que mejoren sus estructuras internas y que mejoren su reclutamiento, sus candidatos* (entrevista personal, 21 de abril, 2017). Castillo coincide con la idea y asegura que *terminaría obligándolos a ser democráticos, a buscar mejores consensos, a tener una vida democrática más relevante y no que jueguen con esa lógica de cacicazgos y la falta de formación política de los ciudadanos* (entrevista personal, 26 de abril, 2017). De esta forma se entraría a cambiar los incentivos que llevan a los dirigentes de los partidos nacionales a buscar a una figura a la cual ceden el nombre o la marca del partido en época electoral para que capte votos en lo local pero que no tiene ninguna conexión con la organización durante el tiempo ordinario, para dar paso a la creación de partidos *desde abajo,* que incentiven una participación real y más cercana a la población, la cual tiene un conocimiento directo y más profundo de sus necesidades y demandas.

Núñez admite que, aunque se creen los mecanismos institucionales por medio de los cuales se establezca que los partidos —tanto nacionales como departamentales— deben ser más democráticos, no se puede dejar de considerar *la parte intangible, la de la cultura, la de las costumbres y las prácticas* (entrevista personal, 24 de abril, 2017). El reto sería erradicar la costumbre tan arraigada de ver la política como una práctica personalista, la cual hace que sea virtualmente imposible consultar y resolver en instancias colegiadas (el partido político, en este caso), puesto que las decisiones también quedan en manos de uno o unos pocos.

4.4.3 Mayor fragmentación partidaria

Uno de los efectos sobre los que más se ha teorizado y existen posturas encontradas al momento de hablar de sistemas de partidos que apuesten por una mayor representatividad es el de la fragmentación a lo interno del Congreso. Si bien la teoría asigna la importancia a los partidos, en función del número de votos que obtuvieron en determinada elección (Laakso y Taagepera, citado en Brolo, 2013), la mayoría de entrevistados (Balsells, Fernández, Núñez, Orellana, Sotomayor, Brown y García Rodas, 2017) presentó sus apreciaciones sobre esta variable en función del número de partidos que entraría al legislativo a raíz de la introducción de los partidos departamentales, sin importar el total de escaños que ocuparían y la relevancia política que puedan tener por su fuerza e influencia para la toma de decisiones. Este último aspecto se relaciona directamente también con la gobernabilidad que permite llegar a acuerdos necesarios entre las bancadas para avanzar en la agenda legislativa.

Balsells (entrevista personal, 24 de abril, 2017) llama a que no se vea como algo negativo la fragmentación presente a lo interno del Congreso, puesto que las actividades de este descansan sobre las negociaciones que se realicen entre sus miembros; asegura que *mientras el sistema permita la representación por minorías, la fragmentación será la regla.* Para Fernández, ese aumento en la fragmentación, resultado de la incorporación de un mayor número de partidos, *podría generar una cultura de coalición interesante* (entrevista personal, 21 de abril, 2017), la cual no se ha observado hasta ahora, en Guatemala. En primer lugar, debido a que los primeros gobiernos de la era democrática gozaron de una amplia mayoría parlamentaria y, segundo, porque la cultura política que prevalece a lo interno del Congreso hace que las bancadas prefieran entrar en una especie de competencia desleal entre sí. Si bien en determinadas ocasiones dos o más partidos han unido sus fuerzas por medio del voto para aprobar cierta iniciativa, no ha existido una verdadera intención por crear y mantener una coalición estable alrededor de una agenda específica durante toda una legislatura.

Núñez (entrevista personal, 24 de abril, 2017) comparte la idea de que, a más partidos departamentales con representación dentro del Congreso, mayor será la fragmentación; sin embargo, considera que mientras más partidos departamentales *se creen* en determinado territorio, la posibilidad de lograr mayorías para avanzar en una agenda sustantiva de representación *en esos territorios* será menor (idem). Finalmente, asegura que *la fragmentación no va a generar efectos más nefastos de los que ya se tienen,* pero que *sí implicaría que los partidos lleguen con un concepto diferente, que se formen para la negociación, para la generación de coaliciones, para la generación de alianzas, para la suma de intereses* (idem), idea que comparte con Fernández.

Comparando con Costa Rica, Brown indica que el sistema de partidos de ese país *entró en una situación de cambio muy estable* por lo que la política y las dinámicas

a lo interno de la Asamblea Legislativa se han mantenido también *razonablemente estables* (entrevista vía *skype*, 20 de abril, 2017). En Guatemala *lo único que se produciría sería una situación de ingobernabilidad con una fragmentación altísima del Legislativo* (idem). Brown propone que, si lo que se busca es crear una figura de partidos locales, que estos se circunscriban a presentar candidatos para puestos a este nivel únicamente y que su representación no llegue a las instancias nacionales. Estos podrían ser comparados con los comités cívicos electorales que ya existen.

4.4.4 Nacionalización de los partidos departamentales

Según los entrevistados, otro de los efectos que podría esperarse, de ser exitosos los partidos departamentales, es su nacionalización, entendida esta como la capacidad de postular candidatos en todo el territorio y no solamente en un área geográfica determinada. En Costa Rica, tres partidos de carácter provincial han pasado a constituirse en partidos nacionales; sin embargo, según Núñez, aunque los primeros *mutan en su nivel de competencia, siguen siendo esencialmente fuertes en su territorio* (entrevista personal, 24 de abril de 2017). Rosales (entrevista vía *skype*, 3 de mayo, 2017) considera que este mismo modelo podría replicarse en Guatemala al indicar que sería probable que los partidos locales aseguren primero su éxito electoral en su departamento y luego pretendan dar el salto para constituirse en nacionales. Para lograr esto, Rosales considera que primero se debe tener partidos institucionalizados y estables, *que no aparezcan y desaparezcan en cada elección* (idem). Fernández y Castillo (entrevistas personales, 2017) coinciden en que en Guatemala podría darse la unión de varias organizaciones locales, ya sea que compartan las mismas intenciones y visiones en los municipios de un mismo departamento, como que lo hagan en distintos departamentos, para constituirse en proyectos nacionales.

Sigüenza, García Lara y Gamalero (idem) consideran que los partidos políticos nacionales que existen hoy y tienen representación a lo interno del Congreso se opondrían a la aprobación de estos partidos de carácter local. Sigüenza lo asocia a la forma de hacer campaña de los primeros, puesto que la competencia se llevaría a aquellos lugares en los que no cuentan con organización formal en donde hoy en día los candidatos son designados de forma antojadiza y arbitraria (entrevista personal, 20 de abril, 2017). Fernández (entrevista personal, 21 de abril, 2017) agrega el componente de los costos de asociación y asegura que, de ser estos más bajos para los partidos distritales, los nacionales harían lo posible para bloquearlos. Núñez considera que los partidos nacionales podrían permitir la incorporación de los departamentales sin otorgarles las mismas condiciones de competencia (acceso a medios de comunicación y financiamiento estatal, por ejemplo).

5. Más allá de los partidos departamentales: propuestas de los entrevistados

Aun con la incorporación de partidos departamentales a la legislación guatemalteca —con el fin de ampliar la gama de actores que participan de los procesos electorales, acercar a los votantes con sus representantes y mejorar dicha representación dentro del Congreso— algunos de los entrevistados consideran que hay propuestas que deben explorarse para lograr esos fines. Sigüenza, Fernández, Núñez y Sosa (entrevistas personales, 2017) recomiendan bajar los requisitos de organización para que la formación y la participación de nuevos partidos puedan darse en todos los niveles y no solamente para los partidos departamentales. Para Sigüenza, esto facilitaría que más opciones políticas entren en la contienda electoral y disminuyan los costos para mantener un partido (idem). Fernández considera que, de reducirse los costos de asociación, *ya no tiene sentido establecer categorías de partidos distritales, partidos nacionales o comités cívicos para el ámbito local; todos serían partidos políticos* (entrevista personal, 21 de abril de 2017). Núñez y Sosa advierten que, si se reducen los requisitos para que entren nuevos competidores en todos los niveles, se debe entender que esto tendrá costos, *costos en materia de fragmentación, de gobernabilidad y aumento en los costos del funcionamiento del sistema político* (entrevistas personales, 2017).

5.1 Modificación de los distritos electorales

La mayoría de entrevistados —cada uno a su manera— coincidió con que sería conveniente, positivo y necesario explorar la posibilidad de modificar la forma en la que actualmente se encuentran establecidos los distritos. El artículo 157 constitucional indica que *cada uno de los departamentos de la república, constituye un distrito electoral*. Castro, Sigüenza, Sosa, Castillo y Gamalero (entrevistas personales, 2017) llaman a configurar distritos más pequeños, puesto que los actuales, por su tamaño, no permiten que los electores sepan por quién están votando. Castillo y Sosa (idem) consideran esta reforma como una condición *sine qua non* para poder proponer la incorporación de partidos departamentales.

García Lara apoya la propuesta presentada en 2017 por la CAE de subdividir los distritos y la considera como *una mejor solución que la de los partidos departamentales para lograr el mismo propósito* (entrevista personal, 24 de abril, 2017) de acercar a los electores con su candidato, con el fin de mejorar la representación. Castillo, por su parte, considera que, *si no cambian los distritos electorales actuales, en los cuales el departamento sigue siendo el concepto básico para las diputaciones* los partidos locales no cumplirán su fin (entrevista personal, 26 de abril, 2017). Para él y para Balsells (idem), la base para la configuración de distritos más pequeños debe ser la identificación cultural, la cual se adecúa más a la realidad de las dinámicas sociales, pero que no se encuentra reflejada en la actual división administrativa del país. La

observación de Castillo va muy de la mano con la idea de Sosa y Castro (entrevistas personales, 2017) sobre la incorporación de partidos regionales. Para Castro, esta opción fragmentaría menos el país, ya que podría aglutinar varias visiones, varios intereses (idem). Sosa explica que estos partidos regionales *podrían mezclar lógicas geográficas, económicas o culturales. Cierta región podría tener una influencia, por cultura, por economía, por características geográficas compartidas, hacia territorios localizados en otra región* (idem).

5.2 Listas de postulación

Actualmente, en Guatemala los diputados se eligen por medio de listas cerradas y bloqueadas ––se vota por una lista de candidatos previamente establecida por un partido político y este orden es inalterable, automáticamente, elimina la opción de elegir candidatos de otra organización––, modelo que ha sido fuertemente criticado y discutido por su rigidez. Al plantear otras opciones de reforma al sistema electoral, Balsells, Sigüenza, Núñez, García Lara y Gamalero (entrevistas personales, 2017) concuerdan en que sería necesario explorar la posibilidad de abrir las listas, con la cual el votante tendría la oportunidad de elegir a uno o varios candidatos dentro de las opciones presentadas por el partido. Al decir de Sigüenza, esto permitiría *cambiar la lógica de que solo se vota por una lista partidaria,* permitiendo al elector *redireccionar y organizar la lista* (idem).

Castro afirma que *la fórmula para hacer más participativos a los partidos (…) es la vieja idea de las primarias* (entrevista personal, 24 de abril, 2017). Estas se refieren a elecciones a lo interno de los partidos en la que varios de sus liderazgos son nominados por sus afiliados y compiten por la elección de una candidatura, por lo que se elimina el nombramiento antojadizo y se incentiva la participación. Esta implementación sería necesaria, según la entrevistada, previamente a la aprobación de distritos más pequeños, puesto que, de lo contrario, se estaría debilitando aún más a los partidos políticos y dando más poder a los caudillos locales (idem).

5.3 Participación del TSE

a) Incorporación institucional

Para dos de los entrevistados (García Rodas y Sigüenza, 2017) sería necesario incorporar y tomar en cuenta al Tribunal Supremo Electoral (TSE) en cualquier proceso de formulación de reformas a la LEPP. García Rodas considera que es el TSE, en virtud de su facultad de iniciativa de ley, sobre la base de su experiencia en el manejo de partidos y en los procesos electorales, el que debe proponer las reformas que sean necesarias para el funcionamiento adecuado del sistema y no quedar rezagado de la conversación o resultar un actor externo durante la misma.

b) Reforma interna

Sigüenza, por su parte, menciona tres cambios sustanciales que deberían realizarse a lo interno del TSE: modificar la forma en la que se integra el pleno de magistrados para que se introduzcan normas que alejen, lo más posible, a estos de la política y los dote de independencia e imparcialidad; reorganizarse para que las funciones administrativas, legales y de fiscalización estén separadas; y proteger el mandato del auditor electoral, encargado de la fiscalización de partidos, y prestarle el resguardo necesario a nivel legal para que pueda actuar y sancionar sin temer por repercusiones a su estabilidad en el puesto o, incluso, personales.

6. Desafíos para el sistema de partidos guatemalteco

Aunque las opiniones presentadas deben ser tomadas únicamente como aproximaciones, el reto más importante que el estudio identificó para la institucionalidad de Guatemala —tanto por medio de la teoría como de las entrevistas realizadas—, fue el de mantener la gobernabilidad a lo interno del Organismo Legislativo, partiendo del objetivo de incorporar a nuevos actores a la vida política nacional, quienes, en este caso, poseerían una lógica más territorial y local. La teoría afirma que, a mayor número de actores, mayores serán los costos de transacción; sin embargo, la investigación no se hace en el sentido de aumentar el número total de diputados del Congreso, sino de identificar las variables que se verían afectadas de incorporarse nuevas figuras políticas a la contienda electoral.

Dentro de las variables que se lograron identificar, y que son de vital importancia analizar para conocer la viabilidad de la incorporación de partidos políticos departamentales, se encuentran la volatilidad, la fragmentación y la nacionalización, todas estas del sistema de partidos guatemaltecos. La primera se refiere a la inestabilidad en el sistema de partidos que se registra de elección a elección, puesto que, como estos partidos no se encuentran arraigados e institucionalizados, las preferencias en los electores variarán haciendo que cada cuatro años estas agrupaciones partidarias, incluso si son departamentales, cambien, al igual que sus principales figuras, dado que no se puede asegurar que estos vayan a ser más representativos ni que vayan a tener un acercamiento de hecho con sus electores. De esta forma, al haber un mayor número de actores —partidos departamentales— la volatilidad, incluso, podría ser más alta que la actual.

La segunda variable a considerar sería la fragmentación, la cual mide la importancia de los partidos políticos a lo interno del Congreso. Esta importancia, necesariamente, tiene que ver con otros factores como la capacidad de formar alianzas, de tener y saber llevar y mantener una agenda legislativa, la cual no se mide por medio del número de votos obtenidos o por el total de escaños. Al decir de los entrevistados, esta podría

aumentar, de incorporarse partidos departamentales, debido a la lógica local de estos, en cuanto a que podría incentivar movimientos autonomistas o la regionalización de la agenda parlamentaria. La diversidad de actores, si bien es deseable en una democracia, podría ocasionar una atomización a lo interno del Congreso que no permita el llegar a consensos básicos para poder trabajar en proyectos y propuestas nacionales, puesto que los intereses se verían divididos por las posturas descentralizadoras de la toma de decisiones.

Por último, la nacionalización de los partidos es la otra variable que debe ser evaluada, puesto que hay posturas dicotómicas sobre lo que podría pasar. Por un lado, se planteó la idea de que los partidos departamentales puedan, posteriormente, constituirse como partidos nacionales, ampliando su presencia organizacional en más municipios y más departamentos del país. Esto requeriría, en primer lugar, de una mayor identificación de un gran número de personas con el proyecto político, lo que pasaría por la necesidad de que este tuviera mayores alcances o, al menos, tomara en cuenta las necesidades e intereses de un amplio porcentaje de la población. El otro planteamiento se hizo más en un sentido de preocupación por que los mismos actores que hasta ahora han participado en los partidos tradicionales puedan constituirse en los futuros candidatos (o "los dueños") de los partidos departamentales. Este hecho seguiría obedeciendo a una lógica personalista y caciquil del modo de hacer política, por lo que la necesidad de mayor representación y de incorporar nuevas figuras se vería frustrada.

Si bien la lógica de crear más competencia obedece a la necesidad de elevar la calidad en la representación, ambos principios no deben tomarse como sinónimos. La última tampoco obedece a lo lógica de defender únicamente intereses territoriales, sino que deberán buscarse consensos a lo interno del Congreso y deberá priorizarse el trabajo en conjunto con diversos actores con el fin de apoyar iniciativas que busquen un beneficio a nivel general y nacional, así como un acercamiento previo con los electores para conocer, de primera mano, cuáles son las necesidades legítimas de estos.

En cuanto al aumento en la participación, la mayoría de opiniones rápidamente la asociaron con consecuencias para la gobernabilidad a lo interno del Congreso, debido al posible incremento en la diversidad de los representantes, lo que repercutiría directamente en la toma de decisiones, haciendo los procedimientos aún más engorrosos y tardados para poder llegar a acuerdos.

El alcance de la investigación permitió conocer propuestas de variación de diseño institucional como la posibilidad de permitir la coalición de diversos partidos departamentales para construir una agenda y un proyecto regional. Esto, necesariamente, requeriría de las debidas estipulaciones dentro de la LEPP con el fin de facilitar la unión y la posterior incorporación de estas figuras en la arena política, en aras de incentivar una mayor y mejor representación de los ciudadanos de todo el territorio guatemalteco.

De darse una potencial incorporación de partidos políticos departamentales, podría esperarse que la construcción de las agendas de los mismos se pudiera hacer alrededor de clivajes históricos o culturales, así como de reivindicaciones de grupos que se han encontrado subrepresentados a lo interno del Congreso. Esto, necesariamente, abriría la puerta para que puedan darse investigaciones comparativas posteriores que permitan conocer cuál fue la lógica de composición de los partidos políticos antes y después de la conformación de partidos departamentales.

Parte de la agenda política que este estudio deja pendiente es determinar las reglas del juego bajo las cuales los partidos departamentales entrarían en la contienda política. Idealmente, la propuesta de incorporación de partidos políticos departamentales debe acompañarse de reformas complementarias a la LEPP para, no solo lograr su objetivo de acercar a los candidatos con su electorado y, en última instancia, mejorar la representación de los ciudadanos, sino para que estas organizaciones cuenten con los mecanismos de democracia interna necesarios para mantener una estructura adecuada, en la que las bases sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones y para una eventual postulación de candidatos. Estos requisitos, para establecer una competencia lo más equitativa con los partidos de carácter nacional, deberán ser los mismos en ambos niveles de participación. También se deberá dotar al TSE de las facultades necesarias para lograr una correcta y eficiente fiscalización de los recursos utilizados, así como determinar si esta nueva figura de organización política contará con presupuesto del Estado para su vida ordinaria y durante la campaña electoral, siempre en aras de mantener las mismas bases para la competencia.

Sobre la actual propuesta de reformas, se consideró que la de promover el voto preferente sería, en este caso, únicamente un paliativo ante la necesidad más profunda de incentivar la participación ciudadana desde lo interno de los partidos políticos, la cual se aumentaría de contar estos con estructuras más democráticas que permitan que la gran mayoría, las bases o los afiliados, sean actores directos en la designación de los potenciales candidatos a cargos de elección popular. El voto preferente no solo obligaría al elector a incurrir en mayores costos al tener que informarse sobre cada uno de los candidatos a elegir, también reafirmaría la actual práctica de tener que elegir entre una lista previamente establecida por las dirigencias partidarias. Por el contrario, participar en la nominación de planillas alternas permite al afiliado presentar una opción de antemano conocida y por la cual se siente mejor representado. Por esta y por el resto de razones previamente indicadas, se considera adecuado ampliar las opciones, y continuar con una discusión de altura y basada en datos reales, para buscar la mejor manera de acercar a los electores con sus potenciales representantes, incentivar una adecuada rendición de cuentas y abogar por la institucionalización de los partidos políticos.

La figura de partidos departamentales se ha planteado en un contexto de cada vez mayor desconfianza y desarraigo de los ciudadanos con los partidos políticos tradicionales, por lo que los primeros podrían verse igualmente contaminados por la idea de ser más de lo mismo. El desafío, pues, proviene de la necesidad de abrir los espacios de participación y competencia, sean estos con figuras como los partidos departamentales u otras que puedan surgir más adelante que cuenten con el sustento suficiente para analizar su viabilidad. El objetivo, en todo caso, debe ser reflejar la pluralidad que compone a la sociedad guatemalteca, permitiendo que la participación se dé en espacios que van más allá del ámbito comunal.

Finalmente, cualquier propuesta de reforma a la LEPP que se considere una victoria para el electorado deberá evitar, lo más posible, que las preferencias mostradas por medio del voto se vean desdibujadas por acciones como el transfuguismo. En todo caso, los partidos políticos, sean estos los tradicionales o de carácter departamental o regional, deberán encontrar mecanismos internos que les permitan mantener cierta cohesión entre sus diputados electos. Esta, a su vez, se vería reflejada en la disciplina partidaria que las organizaciones tendrían a lo interno del Congreso, la cual permite al elector tener cierto nivel de certeza sobre las decisiones que los diputados tomarán sobre determinadas propuestas que se puedan presentar.

Bibliografía

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). (2009). Reformas a la Ley Electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala. *Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos en Guatemala.*

Brolo, J. (2013). *El tamaño importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011).* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Corte de Constitucionalidad. (2016). *Dictamen 4525-2015.* Disponible en: http://www.congreso.gob.gt/manager/images/ED7D82C2-B945-ACE1-777B-E74D62F65EFC.pdf

Duarte, G., & Novales, H. (2017). 2016: Entre el desencanto ciudadano y las reformas institucionales. *Actualidad política: Revista de análisis político de Guatemala,* 13-34.

Fortín, J. (2016). *Armando el rompecabezas: Distritos Electorales en Guatemala.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Montero, J. R., & Gunther, R. (2002). Reviewing and Reassessing Parties. En R. Gunther, J. R. Montero, & J. J. Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges.* Oxford University Press.

Navia, Patricio. (2006). Principios rectores para una reforma electoral. *Serie En foco,* 68. Recuperado el 5 de junio de 2017, de http://expansiva.cl/publicaciones/en_foco/detalle.tpl?iddocumento=04072006114842

Plataforma Nacional para la Reforma del Estado. (2015). *Iniciativa de ley presentada para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos.* Guatemala. Disponible en: http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2015/07/Propuesta-LEPP-Plataforma-Nacional.pdf

Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems. A framework for analysis.* Esses: European Consortium for Political Research (ECPR).

Tavits, M. (2010). Effect of local ties on electoral success and parliamentary behaviour. The case of Estonia [versión electrónica], *Party Politics,* vol. 16. No. 2, pp. 215-235. Recuperado el 4 de junio de 2017, de: https://us.sagepub.com/en-us/cam/home

Tribunal Supremo de Elecciones. (2 de septiembre de 2009). *Código Electoral.* Obtenido de www.tse.go.cr: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf

Zovatto, D. (s.f.) *Regulación de los partidos políticos en América Latina.* Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_9929-544-1-30.pdf

Entrevistas

Balsells, A. (24 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es abogado constitucionalista.

Brown, H. (20 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es subsecretario del Centro de Iniciativas Democráticas de Panamá.

Castillo, M. (26 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es politólogo experto en política local.

Castro, A. (24 de abril de 2017). Comunicación personal. La entrevistada es exdiputada del Congreso de República por el Partido de Avanzada Nacional (PAN).

Fernández, E. (21 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es profesor experto en sistemas electorales y sistemas de partidos de la Universidad Francisco Marroquín.

Gamalero, E. (21 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es Magistrado suplente del Tribunal Supremo Electoral.

García Lara, M. (24 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es Director Ejecutivo de la Fundación 2020.

García Rodas, O. (20 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es diputado del Congreso de la República por el Partido Patriota.

Orellana, G. (25 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es abogado constitucionalista y profesor universitario de Derecho constitucional.

Núñez, E. (24 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es experto en partidos políticos y Oficial de Proyecto en el Instituto Demócrata Internacional.

Picado, H. (26 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es director general del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Rosales, R. (3 de mayo de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es politólogo especializado en partidos políticos y sistema de partidos, profesor de la Universidad de Costa Rica.

Sigüenza, C. (20 de abril de 2017). El entrevistado es coordinador del área jurídica de la Fundación 2020.

Sosa, L. (5 de mayo de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es exmiembro de la Democracia Cristiana Guatemalteca y excandidato a presidente por el partido TODOS.

Sotomayor, G. (25 de abril de 2017). Comunicación personal. El entrevistado es asesor de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala.

PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

Costa Rica: estudio exploratorio y presentación de su experiencia

Emilio Ruiz Galeano

Tabla de contenido

Siglas 39
Introducción 41
1. Puesta en escena: Sustento legal del Sistema 42
2. Presentación y exploración de variables 43
3. Reflexiones sobre el caso Costa Rica 53
Bibliografía 55

Siglas

CCSS	Casa Costarricense del Seguro Social
DISOP	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
NEP	Número Efectivo de Partidos
PNS	Nacionalización de los Partidos Políticos
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

Introducción

La presentación del caso Costa Rica está enmarcada en el estudio como una experiencia de partidos locales en una de las democracias más longevas de la región. Si tomamos en consideración que la figura legal existe desde 1953, es una obligación explorar los efectos que esto ha tenido en el sistema electoral y de partidos costarricense. Entre las similitudes institucionales y que permiten la comparación se encuentran las siguientes: distritos electorales plurinominales con magnitudes variadas, elección de candidatos a diputados por medio de listas cerradas y bloqueadas, una fórmula electoral proporcional y un poder legislativo unicameral. A su vez, el diseño del régimen de organización partidaria es similar, con asambleas que suben del ámbito local al nacional y los requisitos de afiliación necesarios.

El texto específico de Costa Rica se construye a partir de tres apartados, los cuales explican el andamiaje institucional electoral del país, las variables (cuantitativas y cualitativas) que permiten calificar los sistemas electorales y, a su vez, aquellas que se podrían ver afectadas al momento de modificar el nivel de representación y organización de los partidos políticos. Por último, se presentan reflexiones generales acerca del sistema electoral. Si bien es cierto que el caso de estudio costarricense corresponde a una investigación aparte y concreta, la relación existente con el apartado titulado *Guatemala: Identificación de variables para analizar su viabilidad dentro del sistema de partidos políticos,* es más que obvia. En ese sentido, mucha información proporcionada por los expertos sirvió de insumo para las reflexiones finales, las cuales se realizaron en conjunto con el análisis obtenido por las distintas variables presentadas.

1. Puesta en escena: Sustento legal del sistema

Es menester comenzar el caso costarricense con una explicación general del sistema. En ese sentido, la clasificación de los partidos políticos responde a la división político-administrativa del país: partidos de alcance cantonal, provincial y nacional. Los requisitos para su formación y los derechos de postular candidatos en los distintos niveles responden al alcance y organización que tengan los partidos. El sistema electoral costarricense convierte cada provincia en una circunscripción electoral que elige un número de diputados, en función de la población domiciliada electoralmente en su jurisdicción. La potestad de postular candidatos a diputados está conferida a los partidos de alcance nacional y provincial. Costa Rica es el único país centroamericano que reconoce la figura de partidos políticos provinciales —el equivalente a lo que serían los partidos departamentales— con potestad de postular candidatos a la Asamblea Legislativa.

La Constitución Política de Costa Rica le confiere a los partidos el monopolio de la participación política nacional, ya que son "instrumentos fundamentales" para esta (artículo 98, 1949). El mismo texto constitucional manda a estas agrupaciones a que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. De igual forma, el Código Electoral estipula que *en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales solo pueden participar, individualmente o en coalición, los partidos inscritos que hayan completado su proceso democrático de renovación periódica de estructuras y autoridades partidistas* (Ley No. 8765, 2009). Más importante aún resulta la disposición que establece que: (...) ninguna norma (...) *se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formadores de la manifestación de la voluntad popular y vehículos de la participación ciudadana en la política nacional.*

El artículo 168 de la Constitución Política de Costa Rica establece, para efectos de la administración pública, que el territorio nacional estará dividido en provincias, estas en cantones y estos en distritos (1949). El Código Electoral dicta que los partidos políticos podrán ser creados con el fin de participar en la política nacional, provincial o cantonal (artículo 49, 2009). Sin embargo, los únicos con la facultad para postular candidatos a presidente y vicepresidente (entre otros cargos de elección popular) son los partidos de alcance nacional. Los partidos provinciales, por su parte, podrán presentar candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa y órganos municipales; en este caso, aunque la elección se hace provincialmente, los diputados electos representan a la Nación. Los partidos cantonales únicamente tienen la facultad de presentar candidatos a órganos municipales (artículo 51, 2009).

Para explorar más a fondo el caso de Costa Rica, las variables cuantitativas analizadas en este apartado son las referidas e identificadas por medio de las entrevistas a actores

clave: *fragmentación*, *volatilidad* y *nacionalización de los partidos políticos*, las cuales permitirán calificar el sistema de partidos políticos costarricense.

2. Presentación y exploración de variables

Las variables utilizadas para caracterizar el sistema de partidos políticos responden tanto a los descubrimientos de las entrevistas realizadas para el primer estudio de esta publicación como a tendencias encontradas en la bibliografía revisada. Por esta razón se ha decidido separar la sección número dos en variables cuantitativas y cualitativas, las cuales se sustentan a su vez en datos electorales obtenidos por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), al cual se le agradece por la prontitud de sus respuestas a las distintas solicitudes que realizó el Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP).

Comenzando con el apartado, la primera variable a analizar será la *fragmentación* de un sistema de partidos políticos, que se establece por el Número Efectivo de Partidos (NEP) y se mide por medio del índice desarrollado por Laakso y Taagepera (citado en Brolo, 2013) que determina la importancia de los partidos en proporción al número de votos que obtuvieron. Entre más diversa la sociedad, se espera que sea más alta la fragmentación de los partidos en la legislatura, ya que se procurará representar a los distintos grupos sociales concentrados en las áreas del país (Fortín, 2016).

La fórmula utilizada para medir el número efectivo de partidos fue la siguiente:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{k} p_i^2}$$

En esta, $\boldsymbol{N}$ es el número efectivo de partidos, $\boldsymbol{p}$ el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido $\boldsymbol{i}$ y $\boldsymbol{k}$ el número de partidos que obtuvo un escaño en cada elección. Este modelo, como cualquier otro, presenta deficiencias que valen la pena mencionar. Dumont & Caulier (2003) y Grofman & Kline (2011), citados en Brolo (2013), explican que la fórmula es incapaz de considerar las fuerzas relativas de los partidos políticos, actuando estos ya dentro del Congreso. Esta crítica corresponde al resultado $\boldsymbol{N}$ presentado anteriormente, en el que el NEP, en caso de ser 3, por ejemplo, no distingue si uno de los partidos es más fuerte que los otros al momento de formar acuerdos. Sartori (2005) considera que la fuerza de un partido debe buscarse en su fuerza electoral, tanto en los escaños obtenidos, como en las coaliciones que realiza y la capacidad para influir en la toma de decisiones una vez se encuentra en el poder, pero estas últimas rara vez pueden cuantificarse. Las ideologías de los partidos tampoco forman parte de la

cuantificación realizada por Laakso y Taagepera, siendo estas un factor relevante para la configuración del sistema de partidos; no es lo mismo que exista un bipartidismo en torno a una misma ideología, lo cual sería poco usual pero no imposible, a tener el mismo bipartidismo con ideologías partidarias opuestas, por ejemplo.

Pese a estas limitaciones, el índice tiene un aspecto positivo que lo hace ser uno de los más utilizados para analizar los sistemas de partidos políticos: es el más intuitivo de interpretar (Brolo, 2013, pág. 18), tomando en consideración que los datos muestran la relevancia partidaria en función del porcentaje de votos totales recibidos.

La *volatilidad*, por su parte, se refiere al cambio que se registra en el porcentaje de votos que recibe un partido de una elección a otra. Esta es una característica que permite entender el grado de estabilidad y consolidación del sistema de partidos políticos dentro de una democracia (Powell, 2009). La estabilidad partidaria será entendida como la función inversa de la volatilidad partidaria, la cual se calcula según la siguiente fórmula:

$$V = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^{k} |p_{it} - p_i(t+1)|$$

En esta, $\boldsymbol{V}$ es la volatilidad, $\boldsymbol{p}$ el porcentaje de escaños obtenidos por el partido $\boldsymbol{i}$, de un total de partidos $\boldsymbol{k}$, en un momento anterior $\boldsymbol{t}$ o posterior $\boldsymbol{t+1}$ (Brolo, 2012b: 51).

La ***nacionalización de los partidos*** se refiere al apoyo electoral que recibe un partido a lo largo de un territorio determinado. Jones y Mainwaring (2003) explican que esta característica tiene efectos importantes para la sobrevivencia de la democracia: sobre los tipos de cuestiones que dominan la competencia política, sobre el comportamiento legislativo y sobre la política pública. La nacionalización partidaria se calcula utilizando el método descrito por estos mismos autores (2013): para medir la nacionalización se debe aplicar el coeficiente de Gini a los resultados electorales de las circunscripciones a nivel nacional. A este se le resta 1 para que los resultados mayores indiquen un mayor nivel de nacionalización.

La fórmula, al ser implementada al sistema de partidos en su conjunto, tiene la siguiente lógica: la nacionalización se calcula de manera individual a todos los partidos; posteriormente, los resultados son ponderados por el número de votantes por partido en el sistema (Bochsler, 2009, pág. 10). La fórmula es la siguiente:

$$\mathbf{PNS = 1 - Gi = \Sigma\ (1 - Gi\ (P) = P_N = 1 - \Sigma\ (Gi\ (P))\ P_N}$$

Para explicar la ecuación, es necesario tener presente la fórmula del coeficiente de Gini. $\boldsymbol{X}_i$ es el porcentaje de voto valido obtenido por el partido $\boldsymbol{X}$, en el distrito $\mathbf{i^{th}}$, dividido por la suma de los porcentajes de voto válido obtenido por el partido $\boldsymbol{X}$ en todos los restantes distritos. Por su parte, $\boldsymbol{Y}_i$ es la proporción acumulativa que el distrito electoral $\mathbf{i^{th}}$ representa del total de distritos. Estas operaciones matemáticas nos dan la variable **Gi** (Jones & Mainwaring, 2003, pág. 25):

$$Gi = \left(\sum_{i=1}^{n} X_i\, Y_{i+1} \right) - \left(\sum_{i=1}^{n} X_{i+1}\, Y_i \right)$$

Entrando en materia al caso específico de Costa Rica, la ***fragmentación***, se dijo, se puede conocer a través del NEP. Su medición se realiza en función de los partidos políticos que hayan participado en las contiendas electorales en un periodo determinado. A continuación, de forma histórica, se presenta cuál ha sido la medición:

Cuadro 1
Número Efectivo de Partidos (NEP) en Costa Rica (1986-2011)

Costa Rica	
Año	**NEP**
1986	2.48
1990	2.55
1994	2.73
1998	3.59
2002	4.79
2006	4.90
2010	5.03
2014	6.51

Nota: Adaptado con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

El dato *per se* del NEP no da mayores insumos si no se puede acompañar de otras teorías o el equivalente estadístico de otros países. En este caso, es de especial interés compararlo con la *gobernabilidad*, uno de los valores que Fortín (2016) asegura es inherente a todo sistema electoral. Se estima que a mayor número de actores, más altos son los costos de transacción y de coordinación en la toma de decisión, por lo que es generalmente aceptado que sistemas mayoritarios tienden a facilitar la gobernabilidad ya que cuentan con un menor número de partidos en la competencia; los sistemas

proporcionales tienden a generar más partidos políticos, por lo que la toma de decisión se torna más difícil (Pág. 3). Solo con esta explicación y el fundamento empírico demostrado previamente, se podría decir que Costa Rica, en los últimos años, podría presentar problemas en términos de gobernabilidad al existir un mayor número de actores en el poder legislativo.

Otro factor determinante de los efectos que se generan en el sistema de partidos es el andamiaje legal e institucional bajo el cual descansa la democracia. En ese sentido, sistemas proporcionales y barreras de entrada bajas para la formación de partidos políticos tienden a generar mayor competencia y actores en el sistema. En Costa Rica, los requisitos para la creación de partidos políticos se consideran bajos, lo que incentiva una mayor competencia electoral. Los artículos 51 y 58 del Código Electoral (Ley No. 8765, 2009) establecen los siguientes mínimos necesarios: a nivel nacional, se necesita de 100 ciudadanos para constituir formalmente un partido. Posterior, la agrupación tiene dos años para crear estatutos, nombrar puestos de los órganos partidarios y juntar 3,000 firmas de adhesiones. A nivel provincial, también es requerida una agrupación de 100 personas, pero el número de adhesiones disminuye a 1,000, además de que los mismos tienen que ser electores de la respectiva provincia. Por último, a nivel cantonal, solo se exige que 50 ciudadanos comparezcan ante un notario para formalizar la constitución del partido y la posterior adhesión de 500 firmas correspondientes al cantón en donde se formará.

Pareciera ser que el espíritu de la ley ha surtido efecto, ya que ha existido de manera histórica mayor participación de agrupaciones partidarias en sus distintas modalidades. El *cuadro 1* demuestra cómo se ha dado ese incremento en la participación en los niveles nacional y provincial, basado en el número de partidos en las contiendas electorales.

Cuadro 2
Participación partidaria anual por nivel administrativo (1953-2014)

Año	Partidos competidores	Nacionales	Provinciales	Coalición
1953	4	4	-	-
1958	8	7	1	-
1962	9	4	5	-
1966	5	3	1	1
1970	9	7	2	-
1974	12	9	3	-
1978	15	6	7	2
1982	16	4	10	2
1986	13	5	6	2
1990	13	6	6	1
1994	15	7	8	-
1998	23	14	9	-
2002	18	13	5	-
2006	27	13	14	-
2010	18	9	9	-
2014	21	12	9	-

Nota: Adaptado con datos del Tribunal Supremo de Elecciones (2017) y el apoyo de Sergio Araya[10].

Los artículos 203 al 205 del Código Electoral (idem) son los que establecen la fórmula electoral, la cual corresponde al modelo de cociente y subcociente (*Hare quota*[11]). Al ser proporcional, busca que el grueso de la sociedad sea representado de forma efectiva, lo que la relaciona con la siguiente variable cualitativa, la *representatividad*. Esta hace referencia a la inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado, y toma en consideración la fidelidad con la que los representantes reflejan las posturas ideológicas, intereses particulares del electorado y la pluralidad social. El sistema electoral costarricense había sido construido en torno a una mejor representatividad, aunque los efectos, medidos por el NEP[12], han sido contraintuitivos a lo que la teoría estipula[13], dando una gobernabilidad relativa al país.

[10] Politólogo y Coordinador de Formación Política de la Fundación Konrad Adenauer en Costa Rica.

[11] Para más información sobre Sistemas Electorales: Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. International Political Science Review, Vol 18(3), 297-312.

[12] Para más información: Redondo, A. (2006). *Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del Sistema de Partidos Políticos*. Obtenido de www.scielo.cl: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100007

[13] En palabras de Fortín (2016), *tradicionalmente se ha considerado que los sistemas proporcionales son más congruentes con este valor ya que logran traducir de mejor manera las preferencias del electorado por medio de una representación más amplia de partidos políticos en la legislatura* (pág. 4).

Este fenómeno no tiene una explicación clara. Por ejemplo, el hecho de que hayan existido menos partidos políticos relevantes no significa que otros partidos no hayan formado parte de las legislaturas, como en efecto sucedió. El *cuadro 2* muestra el número de partidos políticos que participaron en los comicios electorales, cuántos de estos tuvieron representación y su respectivo nivel de representación.

Cuadro 3

Número de partidos políticos participantes en los comicios electorales (1953-2014)

Año	Partidos competidores	Partidos con representación[13]	Nacionales	Provinciales
1953	4	4	3	1
1958	8	5	5	-
1962	9	4	4	-
1966	5	3*	3	-
1970	9	4	4	-
1974	12	8	7	1
1978	15	5**	3	2
1982	16	5**	4	1
1986	13	5*	4	1
1990	13	5*	4	1
1994	15	5	3	2
1998	23	7	6	1
2002	18	5	5	-
2006	27	8	5	3
2010	18	8	7	1
2014	21	9	8	1

Nota: Adaptado con datos del Tribunal Supremo de Elecciones (2017) y el apoyo de Sergio Araya.

Como se puede observar, representación sí ha existido de parte de otros partidos en las legislaturas, pero su importancia dentro del sistema de partidos ha sido irrelevante. A efectos de la investigación no se profundizará más en el tema, pero hay otras variables explicativas de la gobernabilidad relativa del país, como el "efecto de arrastre" generado por las elecciones presidenciales, el tamaño de los distritos electorales, el umbral aplicado por ley a la hora de distribuir curules y las leyes que delimitan el financiamiento público (Sánchez, 2001).

Es importante reconocer que los partidos provinciales parten de forma desigual al

[14] Los asteriscos representan el número de coaliciones que tuvieron representación.

momento de medir su importancia según la fórmula. Esto quiere decir que estar supeditado a una región geográfica exclusiva limita el total de votos que se podrían conseguir. A diferencia de un partido nacional, el cual tiene representación en todo el territorio y cuyo universo de votantes es más extenso, los partidos regionales se toparán con el problema del total de empadronados en el distrito electoral en el que compitan[15].

Las últimas variables relacionadas con el NEP serían la de *responsabilidad* y *receptividad* de los diputados, las cuales están relacionadas a las demandas ciudadanas y a los canales formales e institucionales que existen entre aquellos y sus representantes. Otras variables que afectan estas dimensiones son la magnitud de los distritos y la forma de su candidatura (plurinominales y listas cerradas, en el caso costarricense). Distritos uninominales con fórmulas mayoritarias facilitan el acceso del ciudadano a su representante; además, *se presume que la representación geográfica permite una mayor conexión y que el electorado identifica claramente al representante, por lo que logra hacerlo responsable de sus actos* (Fortín, 2016, pág. 4).

En función de estas últimas variables, el sistema electoral de Costa Rica presenta varias características. Una de estas es la clasificación de partidos políticos que realiza el Código Electoral (Ley No. 8765, 2009), la cual permite que las provincias tengan a sus propios representantes en el legislativo. Otro factor es el de la alternabilidad por sexo que se estipula en la normativa antes mencionada y la incapacidad de ser reelecto en comicios electorales consecutivos para los representantes. Por ende, pareciera ser que la institucionalización de los partidos políticos juega un rol importante para el sistema, provocando que los electores voten en función geográfica (partidos provinciales) o por partidos que tienen representación nacional pero que respaldan sus decisiones o propuestas legislativas ideológicamente.

La siguiente variable a analizar es la ***volatilidad,*** entendida como el cambio porcentual en los votos que reciben los partidos de una elección a otra. El Índice de Pedersen, como también es llamado, *(…)constituye un importante indicador del grado de institucionalización y arraigo social de los sistemas de partidos, como de la continuidad o cambio de la estructura de clivajes sociales subyacentes a éstos* (Avendaño & Sandoval, s.f). Cambios drásticos en las preferencias del electorado podrían dificultar la permanencia en el tiempo de políticas públicas por la alta rotación de actores en el sistema (Brolo, 2013), poniendo en riesgo la institucionalización necesaria para una democracia. Tal y como lo hizo Brolo (idem), se consideraron las coaliciones como unidades de medida *per se*, por lo que la aplicación de la fórmula

[15] José Ramón Montero e Ignacio Lago (2002) proponen mejoras al modelo, no solo la homogeneidad, medida actualmente, sino se mezclan la presencia en competencia electoral por distrito y por partido, los resultados electorales a nivel distrital y los escaños ganados por los partidos en los distritos en los que compitieron.

resta el porcentaje de votos obtenidos por estas alianzas entre los partidos que la conformaron, en caso de su disolución.

Al igual que en la presentación de la variable anterior, el Índice de Pedersen presenta ciertas deficiencias. Powell (2009) menciona que la fórmula es incapaz de distinguir cuando un partido decide no participar en comicios electorales posteriores. Además, Bartolini y Mair (1990) indican la imposibilidad existente de distinguir *entre el cambio en el apoyo electoral que reciben partidos del mismo bloque y el cambio que reciben entre bloques.*

La *gráfica 2* contiene un registro de los cambios porcentuales presentados por los partidos políticos que compitieron en las elecciones legislativas de Costa Rica por año.

Cuadro 4
Cambios porcentuales anuales en las elecciones legislativas por partido político (1986-2014)

Costa Rica	
Año	**Volatilidad (%)**
1986	n/a
1990	6
1994	6
1998	8
2002	16
2006	27
2010	13
2014	22

Nota: Adaptado con datos del Tribunal Supremo de Elecciones (2017).

A primera vista, destaca el salto ocurrido en los comicios de 1998 al pico encontrado en 2006, al igual que el repunte ocurrido de 2010 a 2014. La explicación de lo ocurrido, sin embargo, no parece estar tan clara. El NEP tiene gran influencia en la volatilidad porque la importancia de los partidos es medida por el porcentaje de voto obtenido. Comparado desde una perspectiva histórica, un mayor NEP provoca mayor volatilidad porque los partidos ganan apoyo electoral cuando otros lo pierden; la competencia electoral, traducida en el número de partidos que están participando, también ha ido en aumento.

Con respecto a los datos puros, la volatilidad tan alta que ha presentado el sistema costarricense en los últimos años podría poner en tela de juicio la estabilidad relativa que ha caracterizado al sistema. Históricamente, el sistema de partidos había pivotado en un bipartidismo, el cual cambió drásticamente a partir del cambio de siglo. Este cambio "repentino" en las preferencias del votante probablemente se deba a los casos de corrupción descubiertos en 2004, que apuntaban directamente al expresidente Miguel Ángel Rodríguez, quien ocupó el cargo de 1998 a 2002, electo por el partido conservador Unidad Social Cristiana (Aznarez, 2004). Si bien es cierto que casi un decenio después los cargos fueron retirados y él salió en libertad, el daño ya estaba hecho. Así lo hace ver Álvaro Murillo (2014), cuando menciona que:

> *Su partido, Unidad Social Cristiana (PUSC), se derrumbó por el golpe que le supuso ver arrestado y preso a dos de sus expresidentes, pues también Rafael Ángel Calderón*[16] *(1990-1994) cayó preso por aquellos años por otro caso relacionado a negocios irregulares de la Casa Costarricense del Seguro Social (CCSS). El PUSC perdió su puesto como partido grande, se rompió el bipartidismo y se abrieron espacios para nuevas fuerzas políticas, a pesar de la desconfianza popular que se despertó contra la clase política después de 2004.*

Una volatilidad alta puede ser reflejo de una falta de responsabilidad y receptividad de parte de los representantes, los cuales fueron castigados por el votante en las urnas al no cumplir con las expectativas de su respectivo electorado. En ese sentido, altos niveles de volatilidad no siempre tienen que ser reflejo de aspectos negativos del sistema electoral o de partidos, tal como lo demuestra el caso de Costa Rica.

La última variable a analizar es la ***nacionalización de los partidos políticos,*** la cual contabiliza el grado de consistencia en el desempeño de los partidos en todos los distritos electorales o circunscripciones existentes en el sistema electoral (Fortín, 2016). En el *cuadro 2* se presenta la medición a partir de 1986, año de referencia para el análisis.

Como el índice se construye a partir del Coeficiente de Gini, Jones y Mainwaring (2003) explican que obtener coeficiente 0 indica que los partidos recibieron el mismo apoyo, medido en votos, en todos los distritos; en caso de obtener 1, los partidos recibieron la totalidad de votos en solamente un distrito electoral, obteniendo a su vez 0 % en el resto de unidades geográficas electorales.

Antes de analizar los datos presentados para Costa Rica, es menester mencionar las distintas posibilidades de interpretarlos. Mientras mayor división social y mayores

[16] Quien sí fue condenado, posteriormente.

los clivajes, menor nivel de nacionalización habrá. Bajos niveles de nacionalización dificultan la coordinación y conformación de coaliciones, teniendo repercusiones en la gobernabilidad (Fortín, 2016). Ese no es el caso de Costa Rica, aunque existe una tendencia a la baja en las últimas cinco elecciones. Los datos permiten afirmar que la competencia entre partidos ha sido equitativa desde una perspectiva histórica comparada, ya sea producto del bipartidismo a inicios de la democracia y, a su posterior pérdida, al auge de otros actores políticos.

Cuadro 5
Nacionalización de los partidos en Costa Rica (1986-2014)

Año	PSN
1986	0.8553229
1990	0.84005058
1994	0.85422069
1998	0.76080078
2002	0.77325976
2006	0.71702808
2010	0.7918582
2014	0.71264321

Nota: Adaptado con datos de Kollman *et al.* (2017).

La nacionalización de partidos políticos encuentra críticas a la hora de su medición. Lago y Montero (s.f.), además de la homogeinedad, agregan variables como presencia territorial a la hora de competir en elecciones, los resultados electorales a nivel distrital y los correspondientes escaños ganados por distrito y por partido. Esto permite un análisis mucho más completo y, sobre todo, ataca la problemática presentada anteriormente, la cual hace referencia a la desventaja con la que los partidos provinciales son tomados en cuenta en la medición, puesto que los mismos no poseen organización en la mayoría del territorio. Las limitaciones con respecto a la presencia territorial se presentaron a la hora de la medición del NEP, aunque la presencia territorial exclusiva también afecta la medición de otras variables cuantitativas, siendo la nacionalización de partidos políticos una de ellas.

3. Reflexiones sobre el caso Costa Rica

Picado y Brown aseguran que la finalidad de promover la participación ciudadana, a través de incorporar partidos subnacionales, se logra *per se* únicamente si la misma se aísla de otras variables, por el hecho de que las organizaciones estarían más cercanas a los intereses del electorado (entrevistas vía *skype*, 2017). Picado agrega que generan más pluralismo en la toma de decisiones y facilitan los canales de participación; sin embargo, hace saber que la experiencia en Costa Rica ha demostrado que *la mitad de los partidos cantonales y la mayoría de los partidos provinciales nacen, surgen o se nutren de liderazgos formados en los partidos antiguos a escala nacional* (idem.), lo que evidencia que estas organizaciones políticas no son perfectas ni infalibles y tampoco se pueden blindar de la influencia de las figuras a las que, de cierta forma, se busca relevar del sistema.

En la experiencia costarricense, Rosales (entrevista vía *skype*, 3 de mayo, 2017) indica que los partidos provinciales (el equivalente al departamental) en efecto han aumentado el número de nuevos actores en el sistema, lo que ha permitido también mayor pluralismo y la emergencia de nuevos liderazgos en el ámbito subnacional. Esto se ha logrado gracias a la incorporación de estas figuras en el marco jurídico, puesto que se permite la participación de un mayor número de actores *más allá de los partidos nacionales o de los que tienen mayor cobertura*. Destaca que las leyes también deben de ser facilitadoras de procesos y, en este caso, deben de incentivar ese pluralismo, la aparición y emergencia de nuevos actores y nuevos partidos (idem.). Estas dinámicas permiten que los liderazgos se construyan y se desarrollen desde las bases, que conozcan mejor las dinámicas locales y que construyan una agenda que favorezca a su electorado, aunque no se debe descuidar la generación de propuestas y políticas nacionales.

Como se ha podido observar por medio de los datos presentados, el número de partidos políticos provinciales que participan en comicios electorales ha ido en aumento. Esto permite afirmar que los efectos, en términos de competencia electoral, han sido positivos. Sin embargo, en función de la variable de NEP, estos mismos han sido poco relevantes por el bajo porcentaje de voto válido obtenido. El modelo de medición presenta limitaciones, sobre todo con respecto a la posición desigual en la que parten este tipo de partidos y los nacionales. El universo de votantes es más reducido para los provinciales y, por ende, ser relevante en función de la fórmula no termina de explicar el grado de influencia en las dinámicas legislativas al momento de apoyar una agenda propia, de lograr alianzas o de detener proyectos.

La fragmentación, por su parte, aumentó en Costa Rica por diversas razones. El número de competidores aumentó, agregando más valor a las lógicas territoriales, sumado a la fórmula electoral proporcional que tiene el sistema electoral, la cual generó

un aumento en la cantidad de votos hacia este tipo de partidos en detrimento del total obtenido por los tradicionales o participantes regulares de los comicios electorales. La volatilidad también ha aumentado desde una perspectiva histórica. Como se dijo en su momento, esto pudo ser provocado por los casos de corrupción que implicaron a expresidentes miembros de uno de los partidos políticos históricos del país (PUSC). Esto permitió que otros actores pudieran abrirse camino de forma más fácil, puesto que buscaban el beneplácito de un electorado inconforme con los partidos tradicionales. Al hablar de la nacionalización de los partidos políticos, el desenvolvimiento electoral ha demostrado cierta constancia, a pesar de la tendencia a la baja en las últimas elecciones. Uno de los factores que claramente puede influir en esto es la participación de nuevos actores locales que han sabido utilizar la figura de los partidos provinciales; sin embargo, su participación no ha significado un cambio radical en la lógica de hacer política a nivel nacional.

Bibliografía

Araya, S. (2017). *Apuntes sobre conformación histórica de la Asamblea Legislativa durante la Segunda República.* Costa Rica. Disponible en: http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/103930/apuntes-sobre-conformacion-historica-de-la-asamblea-legislativa-durante-la-segunda-republica

Asamblea Nacional Constituyente. (1949). *Constitución Política de Costa Rica.* Costa Rica.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2009). *Código Electoral. Ley No. 8765.* Obtenido de www.tse.go.cr: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf

Avendaño, O., & Sandoval, P. (s.f.). *Movilidad y Volatilidad. Una propuesta de medición de la incidencia de los factores de la inestabilidad electoral.* Obtenido de facso.uchile.cl: http://www.facso.uchile.cl/sociologia/departamento-de-sociologia/75435/movilidad-y-volatilidad

Aznarez, J. J. (19 de octubre de 2004). *De secretario general de la OEA a la cárcel.* Obtenido de elpais.com: https://elpais.com/diario/2004/10/19/internacional/1098136819_850215.html

Bartolini, S., & Mair, P. (1990). *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates 1885-1985.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bochsler, D. (2009). *Measuring party nationalisation: A new Gini-based indicator that corrects for the number of units.* Zurich: Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft.

Brolo, J. (2013). *El tamaño importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011).* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Dumont, P., & Caulier, J. (11 de diciembre de 2003). *The Effective number of relevant parties: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera´s Index.* Obtenido de http://centres.fusl.ac.be/ : http://centres.fusl.ac.be/CEREC/document/2003/cerec2003_7.pdf

Fortín, J. (2016). *Armando el rompecabezas: Distritos Electorales en Guatemala.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

Grofman, B., & Kline, R. (2011). How many political parties are there, really? A new measure of the idelogically cognizable number of parties/party groupings. *Party Politics,* 18(4): 523-544.

Jones, M., & Mainwaring, S. (febrero de 2003). *The Nationalization of Parties and Party Systems: An empirical measure and an application to the Americas.* Obtenido de kellogg.nd.edu: https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/304.pdf

Kollman, K., Hicken, A., Caramani, D., Backer, D., & Lublin, D. (2017). *Constituency-level elections archive.* Ann Arbor, MI: Center for Political Studies, University of Michigan.

Lago, I., & Montero, J. R. (s.f.). *The Nationalisation of Party Systems Revisited: A New Measure Based on Parties' Entry Decisions, Electoral Results, and District Magnitude.* Obtenido de www.upf.edu: https://www.upf.edu/documents/3298404/3311625/The_Nationalisation_of_Party_Systems_Revisited_-_Lago_and_Montero.pdf/45d4c9df-50d9-4743-8d71-a44f8f9df68c

Montero, J. R., & Gunther, R. (2002). Reviewing and Reassessing Parties. En R. Gunther, J. R. Montero, & J. J. Linz, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges.* Oxford University Press.

Murillo, Á. (20 de febrero de 2014). *Rodríguez, exsecretario de la OEA, sortea una década de acusaciones.* Obtenido de internacional.elpais.com: https://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/20/actualidad/1392874473_287936.html

Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review, Vol 18(3),* 297-312.

Powell, E., & Tucker, J. (2009). New Approaches to Electoral Volatility. *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association,* Volume 2.

Redondo, A. (2006). *Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del Sistema de Partidos Políticos.* Obtenido de www.scielo.cl: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100007

Sánchez, F. (2001). Sistema Electoral y Partidos Políticos: Incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos,* 133-168.

---------- (octubre de 2003). *Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: Un caso de desalineamiento.* Obtenido de http://revistas.usal.es : http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/viewFile/7378/7400

---------- (2003). *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change.* Obtenido de www.ora.ox.ac.uk: https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:8fa886b3-7758-4656-a956-a8cc1249add8

Tribunal Supremo de Elecciones. (2 de septiembre de 2009). *Código Electoral.* Obtenido de www.tse.go.cr: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf

ISBN 978-99939-61-58-1







