

Propuesta fundamentada de reforma normativa
Ley Electoral y de Partidos Políticos
Comisión de Actualización y Modernización Electoral

Asociación Civil Primero Guatemala

Índice

Antecedentes	3
Análisis del proceso electoral	5
Élites, rentas y coaliciones dominantes	6
Proceso electoral guatemalteco	7
Inscripción y permanencia	8
Comportamiento interno	9
Financiamiento.....	9
Partidos políticos y distribución de rentas.....	9
Reformas electorales 2016	12
Futuras reformas	13
Conclusiones.....	14
Propuesta de reforma normativa	14
Barreras de entrada	15
Sub distritos y listas abiertas	20
Democratización interna.....	31
Bibliografía	33

Antecedentes

La crisis política que se desata en el país desde el año 2015 a raíz de los hechos de corrupción en Guatemala, evidenciaron la debilidad del sistema y la permeabilidad de este a grupos de intereses espurios en los organismos de Estado, lo que propició un debilitamiento institucional del Estado. Esto ha tenido un efecto nocivo para la promoción del fortalecimiento democrático, la gobernabilidad y desarrollo del país. Derivado de la inconformidad que se generó hacia el sistema electoral, se realizaron cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que el Congreso de la República en el año 2016, con esto se generan una serie de cambios a las reglas que regulan el sistema político electoral y presentan una serie de retos para el Tribunal Supremo Electoral.

Estos cambios están enfocados a: promover regulaciones más rigurosas en la fiscalización del financiamiento político de las organizaciones políticas; la configuración de un nuevo modelo de uso de medios de comunicación adjudicado directamente por el Tribunal Supremo Electoral para la pauta de la campaña electoral; la implementación del voto en el extranjero; nuevo régimen de sanciones y cambios en el calendario electoral, generan un nuevo panorama de oportunidad para que los jóvenes sean parte de estos cambios, y tomen una actitud más propositiva para promover un sistema que no vuelva a caer en ser presa de la corrupción, y aleje la transparencia e integridad del sector público.

“Según información del Registro Nacional de las Personas (Renap), el 26.88 por ciento de los ciudadanos que han obtenido el Documento Personal de Identificación (DPI) pertenecen al segmento ciudadano de entre 18 y 25 años. Este segmento poblacional se integra por 2.43 millones de ciudadanos. Sin embargo, de esos 2.43 millones de personas, al 28 de febrero del 2015, solamente se habían empadronado, es decir inscrito en el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para los fines de ejercicio del sufragio, un millón, o sea el 41 por ciento, lo que significa que 1.4 millones de ciudadanos de 18 a 25 años, o sea que el 59 por ciento en ese rango de edad, no se había empadronado al 28 de febrero de 2015. “ (Diario el Periódico consultado en la web: <https://elperiodico.com.gt/opinion/2015/09/01/bajo-empadronamiento-de-jovenes/>)

Estos datos siguen demostrando la importancia de trabajo que se realiza con jóvenes, quienes además de contar una gran oportunidad de cambio en el país, tienen en sus manos la oportunidad de aprovechar los cambios en la Ley Electoral para eliminar los vicios que se han presentado durante procesos electorales anteriores.

La participación de los jóvenes universitarios que se motivó en el proceso de elección de la nueva

Jefa del Ministerio Público contribuyó a “ciudadanizar” este nombramiento y género que más jóvenes conocieran y se involucraran en tan importante nombramiento, de esta profesional del derecho que tomó la responsabilidad de dar continuidad a una gestión que marcó un antes y un después en la historia de la investigación y persecución penal en Guatemala, como lo ha sido la gestión de la Licenciada Thelma Aldana. El alcance de sensibilización de jóvenes, el acercamiento con decanos, medios de comunicación y funcionarios del Ministerio Pública permitió confirmar que los esfuerzos realizados tienen un efecto positivo en la población universitaria.

Desde la fundación de Jóvenes por Guatemala, se ha trabajado con jóvenes universitarios, partiendo de la importancia que recae en sensibilizarlos sobre la realidad nacional en la que deberán desarrollarse como profesionales y que perite proporcionarle oportunidades para un desarrollo integral. Este trabajo ha obtenido resultados positivos, con las asociaciones estudiantiles como esfuerzos genuinos de representación estudiantil, el reconocimiento de las autoridades como decanos, directores e incluso rectores que propician y ven con buenos ojos la importancia de sensibilizar e involucrar a jóvenes sobre temas de coyuntura nacional. Ante esto, el esfuerzo que se busca realizar es la continuidad de un eje de trabajo que la organización ha desarrollado desde su concepción y que ahora cuenta con diez años de experiencia.

En consecuencia con este esfuerzo realizado, y continuado con el propósito de la organización, se presenta la oportunidad de continuar el proceso de formación de líderes universitarios con motivo de un proceso electoral a desarrollarse en el año 2019, que necesitara de toda la fuerza ciudadana para recuperar la institucionalidad democrática del país, y que presenta una oportunidad para generar espacios de dialogo sobre posturas respecto a temas relacionados a el valor de la participación ciudadana en el proceso electoral, jóvenes involucrados en la política y como vincular a los jóvenes en la política, aportar a la democracia, como promover la auditoria social en el proceso electoral, liderazgo y formación política.

Análisis del proceso electoral guatemalteco

-Elecciones y rentas en Guatemala-

“Stakeholders en un proceso democrático”

El proceso electoral del 2019 en Guatemala trajo consigo nuevos retos que ponen en duda la capacidad de tener elecciones legítimas y democráticas. El Tribunal Supremo Electoral es de las cinco instituciones con mayor confianza en el país (LAPOP 2018) y las elecciones suelen ocurrir sin mayor violencia y con los resultados siendo aceptados por casi todos los candidatos a nivel municipal, departamental y nacional. Sin embargo, en los recientes meses se ha criticado la legitimidad del proceso electoral como consecuencia de una serie de investigaciones que han mostrado esquemas de financiamiento electoral anónimo e ilícito que sin duda alguna han afectado los resultados de dicho evento cívico. La finalidad de este financiamiento en algunos casos es obtener beneficios como contratos en el Estado una vez el partido político obtenga la victoria, mientras que en otros ha sido con el objetivo de limitar la posibilidad de otros candidatos de acceder al poder. No obstante, el financiamiento electoral es solo una parte del esquema mayor de factores que influyen en los resultados de las elecciones.

Estos casos han traído a la luz uno de los problemas fundamentales con respecto a la democracia: la necesidad de que las elecciones no sean simples “rituales” en los que el poder se mantiene dentro de una élite política que pacta la transición de un gobierno a otro con la expectativa de pertenecer nuevamente a la coalición dominante. Esto implica identificar los mecanismos que han sido utilizados por parte de los partidos políticos para conseguir votos y la forma en la que han obtenido el financiamiento de las actividades de campaña política con el objetivo de establecer la relación que existe posterior a las elecciones durante el gobierno recién electo.

A través de un análisis que parte del marco expuesto por los autores North, Wallis y Weingast se pretende comprender cómo se forman las coaliciones dominantes durante la campaña electoral y la distribución de rentas que se “pacta” previamente a la conformación del nuevo gobierno y que explica muchas veces el actuar de los funcionarios. Se busca comprobar si el proceso electoral es simplemente una negociación entre miembros de las élites para la conformación de un nuevo gobierno que incurre en las mismas prácticas que los anteriores y que, por lo tanto, es una mera

readecuación de nuevos actores que componen las élites existentes. El siguiente estudio está dividido en una primera parte conceptual que nos permite comprender la interacción inter élites, una segunda parte que identifica las prácticas más comunes durante el proceso electoral, una tercera parte que busca explicar dichas prácticas bajo el marco de NWW , una cuarta con respecto a los efectos de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del 2016 y una última acerca de posibles reformas que podrían tener éxito al momento de romper con las interacciones prejuiciosas existentes.

Élites, rentas y coaliciones dominantes

North, Wallis, y Weingast en su libro “Violence and Social Orders” buscan explicar el desarrollo institucional que han tenido los países bajo la premisa que las élites están en constante pugna por los recursos y que esto lleva a arreglos institucionales que les permite obtener rentas en un ambiente pacífico (North, Joseph-Wallis and Weingast 2009). Los autores distinguen entre dos tipos de rentas en su libro posterior de “In the Shadow of Violence”: rentas productivas y rentas improductivas. Las rentas productivas son aquellas que permiten que ciertos sectores se modernicen, adquieran tecnología y sean competitivos a nivel nacional e internacional por lo que generan un valor social. Las rentas improductivas son las que comúnmente son asociadas con el “rent seeking” que busca obtener beneficios a través de la asignación de recursos por parte del Estado y comúnmente son juegos de suma cero que no generar un valor social (North, Wallis, et al. 2013). Los países que logran construir un Estado de Derecho para las élites, organizaciones con vida perpetua y control consolidado de organizaciones con capacidad de violencia son los que permiten un mayor acceso político y económico a la distribución de rentas. Estos países son identificados como Ordenes de Acceso Abierto, mientras que los que son incapaces de alcanzar estas tres condiciones oscilan entre un espectro de Ordenes de Acceso Limitado. Estas rentas son asignadas por parte de los gobiernos hacia las elites que forman parte de la coalición dominante, sin embargo, los autores no profundizan acerca del proceso democrático por el que muchas elites compiten para posteriormente ser parte de esa distribución de rentas.

A pesar de la ausencia de esa explicación fundamental en la comprensión de la conformación de la coalición dominante, los autores si explican un punto esencial en el entendimiento de los procesos

democráticos en países con Ordenes Limitados en los considerandos finales de su análisis: que existan instituciones democráticas no significa que verdaderamente sean representativas o que exista una competencia efectiva entre viejos y nuevos actores políticos. Citando a Keefer y Vlaicu (2008) los autores explican una de estos fenómenos que ejemplifica las relaciones que existen entre los actores políticos durante las elecciones: implementar elecciones en sociedad con organizaciones políticas que son dominadas por relaciones patrón-cliente – eso es en sociedades con alto grado de personalismo en las organizaciones políticas – tienden a producir un resultado en el que los patronos usan los votos como un medio de intercambio” (North, Wallis, et al. 2013). Esto significa que en casos como Guatemala podemos esperar un tipo de comportamiento clientelista con respecto a los actores que interactúan en el proceso electoral.

Por otro lado, los autores identifican que en los Órdenes de Acceso Limitado existe una alta dependencia en donaciones de grandes corporaciones que tiende a evitar que los gobiernos posteriormente alteren las prácticas monopolísticas existentes o lleven a cabo una mayor apertura económica. Sin embargo, las elecciones pueden cumplir una función esencial para la estabilidad de los Órdenes de Acceso Limitado que puede permitir que el orden madure y se acerque a ser uno abierto o puede que se conviertan en simples rituales de transición del poder que perpetúen aún más el Orden Limitado. Esto podría representarse en un exceso de gasto en financiamiento electoral compuesto por financistas que buscan obtener prebendas por parte del gobierno. Finalmente, los autores aclaran que depende mucho del contexto de cada país si el proceso electoral tendrá efectos positivos: “La pregunta relevante es si las elecciones en una situación particular facilitan el desarrollo económico y político de una sociedad adentro de un espectro de Ordenes Limitados” (North, Wallis, et al. 2013). Es menester, por lo tanto, identificar las características del proceso electoral guatemalteco para saber si estamos acercándonos hacia un sistema abierto.

Proceso electoral guatemalteco

Es necesario, para la comprensión del funcionamiento práctico del proceso electoral, identificar una serie de comportamientos o fenómenos políticos que ocurren durante el mismo. Para ello se han contemplado tres puntos claves que varios autores abordan de forma conjunta o por separado pero que permiten tener un panorama certero acerca de las relaciones de poder que existen entre los actores electorales. Se ha tomado como punto de partida los partidos políticos ya que en ellos giran todas las dinámicas del proceso electoral y en su relación con los actores internos y externos se puede comprender de manera efectiva las consecuencias de las elecciones. El primero de estos son las normas que regulan la inscripción y permanencia de los partidos políticos dentro del sistema electoral. El segundo es el comportamiento que tienen los partidos políticos de forma interna con los afiliados y candidatos. El tercer punto es el financiamiento que reciben los partidos políticos y que les permite mantener sus operaciones administrativas y realizar la campaña electoral.

Inscripción y permanencia

En este punto es necesario diferenciar dos aspectos importantes: el normativo y el práctico. Con respecto a la normativa la podemos encontrar en la Ley Electoral y de Partidos Políticos que estipula los mínimos necesarios para la conformación de un partido político. Estas barreras de entrada consisten en el requisito que los partidos políticos posean el 0.30% del padrón electoral (alrededor de 22,000) en términos de afiliados y cumplir con los requisitos de inscripción de los órganos permanentes (Ley Electoral y de Partidos Políticos 1985). El segundo punto es desarrollado en el artículo 49 en donde estipula que se necesita organización en 50 municipios y 12 departamentos. Se han asociado estas barreras altas con la dificultad de conformar partidos políticos que emanen de la sociedad y sean verdaderamente representativos. Estudios demuestran que los partidos políticos suelen tener organización en los municipios en los que los costos de oportunidad sean menores mientras que se excluyen aquellos que son rurales y que por lo tanto la relación costo-beneficio del empadronamiento es mayor. (Brolo and Jonathan 2013) Así mismo, cumplir con la organización mínima permite a los partidos postular candidatos en otros distritos en los que no tienen organización. Existe, por lo tanto, un incentivo de la ley a cumplir solamente los mínimos.

Comportamiento interno

Otra variable para considerar es el comportamiento interno que exhiben los partidos políticos. Se ha catalogado a los partidos políticos guatemaltecos como altamente centralizados y excluyentes (Brolo and Lemus, Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño 2012). Esto significa que no existe un vínculo fuerte entre los afiliados y las candidaturas que resultan de los procesos supuestamente democráticos a los que deberían estar sujetas las últimas. El Comité Ejecutivo Nacional CEN es el que dirige de manera oligárquica las asambleas departamentales y municipales con el objetivo de nombrar candidatos de forma discrecional y arbitraria. Los candidatos resultantes de las asambleas suelen ser financistas importantes de las organizaciones o caciques que pueden aportar estructura partidaria y votos para el partido político. Este último fenómeno ejemplificado en la conceptualización de los Partidos Franquicia (Brolo and Jonathan, Partidos Políticos Guatemaltecos: Cobertura territorial y organización Interna 2013). Si un partido político desaparece o no se logra una negociación entre los políticos existentes, estos simplemente se cambian de partido político, ofreciendo al nuevo partido político lo mismo que ofrecían antes a cambio de una candidatura.

Financiamiento

En la literatura reciente y en las opiniones de figuras políticas relevantes del país, el financiamiento electoral ha cobrado relevancia como una de las causas de la disociación entre los partidos políticos y la ciudadanía, llegando a ser catalogado como el “pecado original” de la democracia. (Insight Crime) En el proceso electoral del 2015 se gastaron un total de Q250,000,000.00 aproximadamente en campaña electoral por parte de todos los partidos políticos. (ASIES con datos del TSE). En el 2011 se gastaron Q626,000,000.00 aprox. (ASIES con datos de Acción Ciudadana) Y en el 2007 fue de Q689,000,000.00 aprox. (Séptimo Informe de Mirador Electoral, 2007). Los aportes de financiamiento varían entre empresarios, contratistas de Estado, candidatos a puestos electorales, narcotráfico y medios de comunicación. Los altos costos de campaña muy probablemente están asociados con la expectativa futura de ser parte de la distribución de rentas en el gobierno ganador más allá que por un compromiso ideológico-partidista.

Partidos Políticos y distribución de rentas

Se abordaron en el segmento anterior los fenómenos políticos que ocurren en los partidos políticos de forma endógena y exógena de forma general. Es por ello que es necesario explicar dichos fenómenos a través de una lupa de búsqueda y distribución de rentas dentro del marco expuesto por NWW. Analizando la intervención de distintos actores durante las fases del proceso electoral se puede comprender una parte del por qué los gobiernos y funcionarios actúan de determinada forma una vez están en el poder.

El primer detalle que se analizaba es la inscripción y permanencia de un partido político. Como se explicó previamente, las barreras de entrada son relativamente altas por lo que la conformación de nuevos partidos políticos depende de dos factores: recursos monetarios o capital humano estructurado. El primero de estos factores implica la necesidad de obtener fondos por parte de los ciudadanos para financiar actividades de recaudación de firmas y de promoción del comité que pretende ser partido político. La necesidad de recaudar más de 20,000 firmas y tener estructura en 50 municipios y por lo menos 12 departamentos aumenta los costos de conformación que motivan a los partidos políticos a buscar pocos financistas que aporten mucho dinero. Asegurar grandes aportes monetarios de pocos financistas permite tener un modelo sostenible de partido político y fomenta la rapidez y agilidad de la conformación de este. ¿Qué motiva a los financistas para la conformación de un nuevo partido político?

Una primera respuesta la encontramos en los propios incentivos que provoca la ley para la repartición de escaños. Gracias a la fórmula D'Hondt de representación minoritaria o proporcional, los partidos políticos "pequeños" suelen beneficiarse más al momento de obtener un escaño. Esto favorece una fragmentación partidaria en donde el retorno de la inversión financiera es mayor en la medida en la que los costos para obtener representación son menores. Esto significa que nuevos financistas tienen el incentivo de crear nuevas estructuras partidarias en vez de aportar a estructuras existentes. Esto nos lleva a la segunda respuesta: el control de las candidaturas. Al aportar a una nueva estructura partidaria, la cantidad de financistas que controlan posteriormente el nombramiento de candidatos es menor por lo que el poder individual o la "capacidad de generar rentas" es mayor. Por lo tanto, los financistas buscan aportar a nuevas estructuras ya que su capacidad de obtener rentas una vez el partido político se conforme son mayores, así como también los miembros del partido buscan ese financiamiento que les garantice una candidatura y financiamiento posterior en la campaña.

El segundo de los factores, la contribución de capital humano estructurado explica también las relaciones patrón-cliente que existen en la conformación de los partidos políticos. Siguiendo la lógica de maximización de las utilidades con respecto a las rentas, los partidos políticos tienden a buscar caciques que contribuyan con estructuras propias, posibles votos y probablemente con recursos económicos. Los partidos políticos ofrecen candidaturas en los primeros puestos de los listados a cambio de facilitar la conformación de los órganos permanentes para la permanencia del partido político. Se crea entonces una dependencia entre los miembros fundadores del partido político, los caciques locales que ofrecen organización y los financistas que permiten obtener los recursos económicos. Es por ello que ocurre una primera distribución de rentas internas dentro del partido político. Los financistas y los caciques ven una especie de inversión a corto y largo plazo al conformar un nuevo partido político que les permita posteriormente ser parte de la distribución de rentas en el ámbito público. Las rentas internas son provocadas por la normativa electoral que pone altos costos de estructura y organización que requieren un alto grado de capital financiero y humano.

Una vez conformado el partido político, es necesario hacer la distribución de los cargos a elección popular. Aquí es donde lo mencionado anteriormente entra a la práctica. Las asambleas municipales, departamentales y nacionales son simples procedimientos sin sustancia democrática ya que los puestos políticos han sido definidos previamente en la distribución de rentas realizada en la conformación de un partido político. La simple amenaza de retirar apoyo popular o financiero puede ser motivo para que los miembros de los partidos coaccionen a las asambleas para que ciertos listados sean aprobados. La ausencia de una competencia real y efectiva entre distintas planillas evidencia la dependencia que existe entre estos tres actores.

Finalmente, el financiamiento electoral durante campaña es el punto climático de este proceso de distribución de rentas. Los financistas tienen dos incentivos para contribuir a una campaña electoral: ser candidatos o ponerlos y obtener rentas a través de contratos en el Estado. Existen otros financistas marginales que buscan tener control político para impulsar o detener ciertas iniciativas de ley que también pueden generar rentas. La competencia por controlar el gobierno trae consigo el exagerado gasto de campaña que posiblemente representa también solo una parte de las rentas esperadas a través de las dinámicas mencionadas anteriormente. Así mismo, se debe tener en consideración que muchas veces los partidos políticos no ganadores incurrieron en altos costos de campaña que deben ser retribuidos de alguna forma por lo que muchas veces los

diputados representantes incurren en plazas fantasma o en asignación de contratos de obra gris para compensar. Si este no es el caso, la expectativa de retorno crece aún más para la siguiente campaña electoral provocando una magnificación de este fenómeno.

Reformas electorales 2016

Demandas por mayor apertura política fomentaron una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el año 2016. Entre los puntos más importantes que se reformaron fueron los límites a las contribuciones económicas a los partidos políticos y la distribución igualitaria en medios de comunicación, ambas con un efecto directo en el financiamiento electoral. Sin embargo, se dejaron de lado dos puntos importantes analizados previamente: la inscripción de los partidos y el comportamiento interno de los mismos. Estos dos puntos serán abordados en el último apartado acerca de posibles reformas. Con respecto a las reformas al financiamiento, se espera que tengan efectos positivos y negativos en la campaña electoral del 2019.

Los límites a las contribuciones económicas pueden efectivamente romper con la dinámica de control de los financistas sobre los partidos políticos. Sin embargo, esto puede provocar que los financistas distribuyan sus aportes monetarios que tienen contemplados en varios partidos políticos y fomentar una dinámica de rentas diluidas entre los partidos. El resultado podría ser el mismo solo que a través de diferentes procedimientos. El segundo efecto podría ser el traslado del gasto de campaña a etapas previas como la precampaña electoral o en actividades de formación y funcionamiento. Si ocurre lo primero, la dinámica de control partidario no variaría significativamente, pero si ocurre lo segundo podríamos empezar a percibir una leve mejora en la institucionalización de los partidos políticos. Un último efecto que podría ocurrir es que existan contribuciones no registradas y que los controles partidarios sean menos visibles pero que continúen existiendo. Por supuesto, siempre existe la posibilidad que este límite contribuya a la democratización de los recursos económicos y esto surta un efecto dominó en las demás dinámicas rentistas.

La distribución igualitaria en medios de comunicación limita uno de los aportes más significativos en campaña electoral. Las pautas electorales contribuyeron alrededor del 35% de los gastos totales de los partidos políticos en el 2007, 60% de los en el 2011 y nuevamente el 60% en el 2015. Así mismo, se ha argumentado que la ventaja que obtienen los partidos políticos que tienen mayor

acceso a los medios de comunicación ha fomentado una relación desigual entre los partidos políticos. Esto podría representar menores gastos en campaña, pero a la vez mayores gastos en otras actividades, como gastos operativos y gastos precampaña. El efecto claro que va a tener es romper con los esquemas clientelistas entre medios de comunicación y partidos políticos grandes que al llegar al gobierno mantienen el monopolio en los canales nacionales y en los demás comprometen pautas institucionales.

Futuras reformas

Las reformas del 2016 son insuficientes para generar un cambio en las dinámicas rentistas que existen en los partidos políticos de forma interna y externa. La necesidad de grandes recursos financieros y de estructura partidaria seguirá fomentando que existan “inversionistas” o caciques en los partidos políticos con la expectativa de obtener rentas no productivas durante el gobierno. No obstante, se han propuesto otro tipo de reformas que podrían modificar la forma en la que funcionan los partidos políticos actualmente y así mejorar el acceso político a cualquier grupo organizado de la sociedad. La primera de ellas tiene que ver con los requisitos de inscripción y permanencia y la segunda con la forma de elegir a los candidatos a diputados.

Disminuir la cantidad de afiliados necesarios para la inscripción de los partidos reduciría en gran parte los costos de organización, haciendo más accesible la disputa política. Así mismo, reducir los requisitos de organización y vinculando dicha organización a la capacidad de postular candidatos eliminaría la distribución de rentas que se hace al “comprar” caciques que ofrecen organización, así como también la venta de puestos en municipios y departamentos en los que no se tiene dicha organización.

Por otro lado, las listas abiertas evitarían la venta de candidaturas en las partes altas de los listados. Los candidatos ya no tendrían certeza de entrar en una casilla determinada ya que estarían compitiendo también con los candidatos de su propio partido. Esto podría reducir los costos de campaña ya que existe el incentivo de invertir fuertes sumas de dinero en las listas. Esto tiene un efecto “bola de nieve” que derrama los votos de la lista en los candidatos que la componen y por lo tanto los financistas están motivados a sobre invertir en ese tipo de elecciones. Si la candidatura fuera individual, se haría un uso más eficiente de los recursos ya que el costo-beneficio del dinero

tendría un límite menor. Todo esto permitiría un mejor acceso y una mayor posibilidad de readecuación de rentas entre nuevos sectores de la sociedad.

Conclusiones

North, Wallis y Weingast exponen un marco conceptual y teórico acerca de la distribución de rentas como forma en la que las élites organizan la coalición dominante que restringe la violencia y en algunos casos fomenta el desarrollo económico y político. Sin embargo, es necesario aplicar dicho marco al proceso electoral de Guatemala para comprender cómo se conforma la coalición dominante posterior y por qué en la mayoría de los casos las rentas que se generan son improductivas.

A través de un análisis del funcionamiento de los partidos políticos en sus relaciones internas y externas, se pueden identificar fenómenos políticos que involucran a distintos “stakeholders” en diferentes momentos de la vida de un partido político. Estos actores poseen capacidad de otorgar espacios o rentas políticos que después deben ser satisfechas a través de rentas económicas una vez se alcance el poder.

Al analizar el proceso de inscripción y permanencia de los partidos políticos, el comportamiento interno y el financiamiento, se pudo evidenciar que las dinámicas que se generan con respecto a estos tres puntos parten de incentivos de rentas improductivas. Existe una alta discrecionalidad de ciertos miembros de los partidos políticos que evitan que sean organizaciones verdaderamente democráticas.

Reformas realizadas a la LEPP podrían comenzar a modificar esta distribución de rentas, pero probablemente serán insuficientes. Son necesarias más reformas que garanticen un mayor acceso político a la población y que reduzcan los costos de organizaciones para romper de raíz con las condiciones que generan dichos incentivos.

Propuestas de reforma normativa

Con base en el análisis expuesto previamente y conforme al trabajo realizado por la organización Jóvenes por Guatemala durante los más de 10 años de existencia y específicamente el último año de trabajo con enfoque en materia electoral se ha identificado dos puntos principales a abordar en la propuesta de reforma normativa para la Comisión de

Actualización y Modernización Electoral. En primer lugar, con respecto a la inscripción y permanencia de los partidos políticos, hemos identificado la necesidad de reducir barreras de entrada para que los jóvenes o cualquier ciudadano pueda participar de mejor forma reconociendo que el tiempo y los recursos suelen ser una gran limitante para alcanzar dicho objetivo. En segundo lugar, hemos identificado que es indispensable e impostergable el fortalecimiento de la cercanía de los representantes con los electores. Esto significa que la creación de sub-districtos y la apertura de las listas debe ser una reforma que no puede pasar una elección más sin ser incluida dentro de la normativa de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En tercer lugar, creemos importante fortalecer la democratización interna de los partidos políticos en la medida en la que se le dé un mayor protagonismo y poder a los afiliados al mismo tiempo que se permita una elección más libre y representativa de los listados propuestos por los partidos políticos.

Estos dos tres parten de la necesidad de fomentar la participación de los jóvenes en la política guatemalteca. Es indispensable que los jóvenes, que son el futuro y el presente del país, puedan formar parte activa de los procesos electorales y políticos del país para que así se logre consolidar una democracia con las características de orden abierto explicadas en la parte analítica. Como Jóvenes por Guatemala hemos buscado por medios propios el fortalecimiento de la incidencia de los jóvenes guatemaltecos, pero tenemos que reconocer que no es suficiente el trabajo que las organizaciones de sociedad civil llevan a cabo. Es necesario, por lo tanto, que se lleven a cabo nuevamente reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que verdaderamente abran espacios de participación en beneficio de la sociedad guatemalteca y de los jóvenes para que en un futuro tengamos una democracia más incluyente, institucionalizada y fortalecida.

Barreras de entrada

Fundamento:

Uno de los principales problemas que hemos identificado en nuestras discusiones con los jóvenes es que ven a los partidos políticos como estructuras lejanas, difíciles de hacer y de mantener y con obstáculos para la participación directa en ellos. Esto se debe de gran

manera en que la capacidad de organización requerida en la ley suele ser demasiado elevada y no responde a la realidad de los jóvenes guatemaltecos. En ese sentido hemos visto como esfuerzos de jóvenes para crear sus propios partidos políticos suele toparse con una barrera bastante alta que desincentiva la formación de nuevas formas de expresión política verdaderamente representativas.

Sobre este punto hemos identificado una serie de barreras o limitantes a la conformación y mantenimiento de los partidos políticos que creemos que deben ser modificados en una futura reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Entre las mencionadas por los jóvenes y las analizadas por la organización se encuentran: requisito mínimo de afiliados para creación de un nuevo partido político y los requisitos estructurales de organización partidaria. Nosotros creemos que una reducción de la cantidad de afiliados, sumado a una mayor libertad en la organización partidaria podría permitir que los jóvenes tengan un mayor interés en formar sus propias expresiones políticas.

El primer punto supone una simple modificación en el porcentaje de afiliados requeridos por la ley mientras que el segundo punto hemos identificado que la mejor solución es la creación de partidos departamentales que puedan competir en un solo distrito y que conforme vayan siendo exitosos puedan expandirse hacia otros distritos para competir en ellos. Para soportar este punto hemos reunido tres argumentos principales:

- 1. Reduce costos económicos a los miembros del partido.** El trabajo de recolección de firmas y el mantenimiento de una estructura partidaria suele ser tan elevado que sirve como un **disuasor de la participación de los jóvenes y los ciudadanos en la creación de nuevos partidos políticos** o en la adhesión de los ya existentes. Tenemos que reconocer que los jóvenes tienen muchas prioridades y al reducir los costos de participación puede fomentar de gran manera la participación de los mismos.
- 2. Permite focalizar los recursos.** Reconociendo que los recursos económicos y de tiempo son escasos, **la creación de partidos políticos departamentales permitiría hacer un mejor cálculo racional** de los miembros del partido para enfocar los recursos en aquellos departamentos en los que crea que tiene mayores posibilidades de ser exitoso. Actualmente los partidos políticos tienen organización formal, más no

real, en muchos departamentos por lo que se pretende que esta reforma fortalezca la presencia real de los partidos.

- 3. Fomenta la competencia.** La creación de partidos departamentales fomentaría la **competencia -verdaderamente representativa- de nuestro sistema electoral.** Es posible que exista una mayor creación de partidos políticos, sin embargo, al haber sido constituidos de una forma más libre y con menos barreras existe la posibilidad también que la participación de sus miembros, sean afiliados o candidatos, sea más representativa. Así mismo, **el éxito o fracaso del partido permitiría que el crecimiento de los partidos sea de forma más espontánea** y no depende enteramente de los recursos económicos contribuidos o de los cacicazgos.

Artículo	Normativa Actual	Normativa Propuesta
Artículo 18.	Partidos políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.	Partidos políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado. Los partidos políticos departamentales son partidos políticos con estructura, organización y participación en un solo departamento; se registrarán bajo las mismas normas y bajo el mismo concepto de partido político salvo en aquellos artículos que lo especifiquen.
Artículo 19.	Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere: a) Que cuente como	Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere: a) Que

	mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.	cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.15% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.
--	--	---

<p>Artículo 26.</p>	<p>Atribuciones de la Asamblea Nacional. Son atribuciones de la Asamblea Nacional:</p> <p>h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, y elegir y proclamar a los candidatos a diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.</p>	<p>Se suprime parte del inciso h):</p> <p>h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, y elegir y proclamar a los candidatos a diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.</p>
<p>Artículo 49.</p>	<p>Organización partidaria. Para que exista organización partidaria vigente se requiere como mínimo: a) En el Municipio. Que el partido cuente como mínimo con cuarenta afiliados vecinos de ese municipio; y que se haya electo, en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal; b) En el Departamento. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cuatro municipios del departamento y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental; c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en cincuenta municipios y, por lo menos, en doce departamentos de la República; y, que se haya electo en Asamblea Nacional al Comité Ejecutivo Nacional. Los partidos están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos, la integración de sus órganos permanentes.</p>	<p>Organización partidaria. Para que exista organización partidaria vigente se requiere como mínimo: a) En el Municipio. Que el partido cuente como mínimo con cuarenta afiliados vecinos de ese municipio; y que se haya electo, en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal; b) En el Departamento. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cuatro municipios del departamento y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental; c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en veinticinco municipios y, por lo menos, en seis departamentos de la República; y, que se haya electo en Asamblea Nacional al Comité Ejecutivo Nacional. Se exceptúa de este inciso a los partidos políticos departamentales salvo que deseen competir en más de un departamento. Los partidos están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos, la integración de sus órganos permanentes.</p>
<p>Artículo 93.</p>	<p>Cancelación del partido. Procede la cancelación de un partido político: a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas. b) Si en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República o en el Listado Nacional para cargos de</p>	<p>Cancelación del partido. Procede la cancelación de un partido político: a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas. b) Si en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República o en</p>

	<p>diputados al Congreso de la República, no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el artículo 86 de esta Ley; c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta Ley Electoral y de Partidos Políticos 71 LEPP ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo han sido corregidas.” d) Si los partidos políticos no postulan candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República; o no postulan candidatos a diputados en más de la mitad del total de los distritos electorales, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República;</p>	<p>el Listado Nacional para cargos de diputados al Congreso de la República, no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el artículo 86 de esta Ley; c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el artículo 92 de esta Ley Electoral y de Partidos Políticos 71 LEPP ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo han sido corregidas.” d) Si los partidos políticos, exceptuando a los partidos políticos departamentales, no postulan candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República; o no postulan candidatos a diputados en más de la mitad del total de los distritos electorales, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República;</p>
<p>Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: Artículo 149.</p>	<p>Interpretación. Los términos o conceptos que se consignan en el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se entenderán en el sentido siguiente:</p>	<p>Se añade el siguiente inciso: Partidos Políticos Departamentales: Los “Partidos Políticos Departamentales” son las organizaciones políticas formadas por ciudadanos guatemaltecos de origen, por plazo indefinido, que se afilian al mismo con el objeto de participar en los comicios al postular candidatos para cargos de elección popular para un único distrito electoral, debiendo cumplir con los requerimientos de la Ley Electoral y su reglamento. Los partidos políticos departamentales se identifican con un nombre y un emblema o símbolo que los distingue de las demás organizaciones políticas.</p>

Sub Distritos y Listas Abiertas

Fundamento:

En nuestro trabajo junto a jóvenes hemos identificado la necesidad de vincular la elección de los representantes de una forma más directa con los ciudadanos. En ese sentido, una de las propuestas más llamativas y que más defienden dichos jóvenes es la de tener listas abiertas. Esta medida permitiría una mejor representación por parte del diputado y una mejor fiscalización por parte del ciudadano. Sin embargo, en nuestras discusiones hemos identificado que el éxito de las listas abiertas depende en gran parte de la creación de subdistritos de magnitudes entre 4 y 7 como lo mencionan estudios relacionados a ese tema en Guatemala. Creemos que la creación de sub-distritos, que ya fue propuesto una vez y no tuvo el visto bueno de la Corte de Constitucionalidad, debe ser una reforma fundamental en nuestro sistema electoral y puede pasar el control constitucional si la redacción fuera diferente a la propuesta anteriormente e hiciera énfasis en el desarrollo normativo que debe tener una ley de orden constitucional como lo es la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Conforme a lo mencionado previamente, hemos identificado en nuestro trabajo cinco argumentos principales que sostienen la propuesta de creación de sub-distritos y listas abiertas:

1. **Reduce costos de campaña.** En la actualidad las campañas políticas para diputados requieren de una gran cantidad de recursos porque el territorio que deben cubrir de publicidad los candidatos es bastante amplio. Así mismo, la cantidad de recursos invertidos se traduce de gran manera en escaños que el partido puede obtener en el congreso. La existencia de listados cerrados permite que un partido político invierta una gran cantidad de dinero en la campaña de uno o dos diputados bastante conocidos para que otros más entren detrás de ellos de manera fácil. Con distritos pequeños y listados abiertos esto se elimina ya que la cantidad de recursos económicos que invierte determinado candidato solo se traduce a su posibilidad de entrar y no a la de demás candidatos. Es decir, existe un punto en el cual **invertir más dinero no traerá mayor capital político** para el candidato.
2. **Es un sistema fácil de usar.** Las personas tendrían la cantidad de votos que pueden repartir entre candidatos, como la magnitud del distrito en el que están votando. Si en

mi sub-distrito se eligen cuatro diputados, yo tengo la posibilidad de marcar hasta cuatro candidatos. Posteriormente **los cuatro candidatos que más votos tengan son los que obtendrían su curul**. Así de sencillo.

3. **Limita el cacicazgo.** Actualmente los partidos políticos suelen poner a las figuras más populares <<caciques>> en los primeros puestos de las listas para “jalar” a los demás candidatos. En Holanda, se utiliza comúnmente a los “list-pullers” o jaladores de listas, para que las personas voten por un candidato conocido y que esto represente un voto para los demás candidatos. Del mismo modo funciona el sistema guatemalteco en donde los listados cerrados fomentan que se vote por el candidato más conocido y esto signifique un voto también para los demás candidatos indiferentemente si son conocidos o tienen el apoyo ciudadano. Con listados abiertos **un voto al cacique representaría solamente un voto para él** y no entrarían los que siguen en la lista.
4. **Fortalece la relación entre el partido y los diputados.** Es claro que el sistema de listados abiertos con sub-distritos fortalecería de gran manera el vínculo entre los votantes y los diputados. Sin embargo, muchos han criticado que debilitase la relación entre el partido y sus candidatos, pero esto no es cierto. Los partidos políticos se verían en la obligación de formar a sus candidatos y de asegurarse de que sean afines a su proyecto para evitar que después respondan más a los intereses de su sub-distrito que a los del partido político. Con esto nos referimos a que **un partido político tiene que crear una relación de confianza y de pertenencia del candidato** antes de las elecciones para que después de ellas siga siendo afín y siga respondiendo ante el partido. Así mismo, como la candidatura futura del diputado sigue dependiendo del partido político, este tratará de tener una buena relación con el partido político y con sus votantes para así poderse reelegir.
5. **Mejora la relación entre votante y diputado.** Con distritos más pequeños y con la posibilidad de elegir a caras y no a listas, los diputados tienen el incentivo de crear una mejor relación con sus votantes. Al ser territorios más pequeños existe una mayor facilidad de que los votantes conozcan a su candidato y de que el candidato tenga que hacerse conocer entre los ciudadanos. Así mismo, la **capacidad para depurar a los**

diputados que no estén haciendo bien su trabajo incrementaría ya que el peso de los votos de los ciudadanos, sumado a un mejor conocimiento de sus representantes pondría en mayor riesgo la continuidad de este en las futuras elecciones.

Con respecto a esta propuesta, suscribimos una presentada anteriormente con algunas modificaciones para facilitar la aprobación por parte del control constitucional recordando que la Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene la facultad de desarrollar a profundidad todo lo relacionado a la materia electoral y en específico al artículo 157 constitucional que establece criterios generales sobre la conformación de los distritos electorales:

Artículo	Normativa Actual	Normativa Propuesta
Artículo 203	<p>De la representación proporcional de minorías.</p> <p>Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.</p> <p>Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.</p> <p>De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.</p>	<p>Se reforma el primer párrafo del Artículo 203 del decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así: "Artículo 203. De la representación proporcional de minorías. Las elecciones de diputados por lista nacional, diputados al Parlamento Centroamericano y la elección de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías."</p>
Artículo 203 Bis.		<p>Se adiciona el siguiente inciso:</p> <p>De la representación proporcional de minorías con derecho a voto nominal. Las elecciones de diputados por planilla distrital se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías con derecho a voto nominal. Para efectos de aplicación</p>

		<p>del presente artículo, se entiende por: a) Voto por Lista. Cuando el elector vota marcando:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Todo el espacio correspondiente a la lista del partido político, dentro de la papeleta; ii. el símbolo del partido político iii. más de un candidato de la lista de un mismo partido político. <p>b) Voto directo. Cuando el elector vota por un candidato dentro del listado del partido político, marcando la casilla específica del candidato que desea elegir.</p> <p>Cada elector tendrá derecho a emitir únicamente un voto. El elector podrá votar por Lista o emitir un voto directo a un candidato. Es voto nulo todo aquel en que el elector marque el espacio de dos o más partidos políticos, o cuando marque dos o más candidatos de partidos políticos diferentes. La asignación de los curules a los partidos políticos será determinada conforme a lo estipulado en el artículo 203. El orden por el cuál obtendrán la curul los candidatos ganadores corresponde a los votos directos obtenidos por los candidatos dentro del listado de su respectivo partido político, ordenándolos de mayor a menor cantidad de votos directos obtenidos. En caso de empates se tomará en cuenta el orden establecido por el propio partido político en el listado.</p>
<p>Artículo 205.</p>	<p>De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente: a) Distrito Central: 11 diputados b) Distrito de Guatemala: 19 diputados c) Sacatepéquez: 3 diputados d) El Progreso: 2 diputados e) Chimaltenango: 5 diputados f) Escuintla: 6 diputados g) Santa Rosa: 3 diputados h) Sololá: 3 diputados i) Totonicapán: 4 diputados j) Quetzaltenango: 7 diputados k) Suchitepéquez: 5 diputados l) Retalhuleu: 3</p>	<p>De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral y cada distrito electoral se constituye por sub distritos, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. La Ley establecerá el número de sub distritos electorales que deben existir en cada distrito atendiendo a criterios poblacionales, geográficos y culturales. Por cada distrito debe existir como mínimo un sub distrito electoral, en cada sub distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado y</p>

	<p>diputados 122 Ley Electoral y de Partidos Políticos LEPP m) San Marcos: 9 diputados n) Huehuetenango: 10 diputados o) Quiché: 8 diputados p) Baja Verapaz: 2 diputados q) Alta Verapaz: 9 diputados r) Petén: 4 diputados s) Izabal: 3 diputados t) Zacapa: 2 diputados u) Chiquimula: 3 diputados v) Jalapa: 3 diputados w) Jutiapa: 4 diputados Los 32 diputados electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República.”</p>	<p>como máximo cinco. Dentro de los tres meses posteriores a la oficialización de cada censo poblacional, la autoridad electoral en reuniones con los representantes de los partidos políticos legalmente establecidos, definirán la propuesta de reforma a la presente Ley que contendrá la nueva distribución de sub distritos y el número de diputados para cada sub distrito que corresponde a cada distrito electoral. El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente: a) Distrito Central: 11 diputados distribuidos de la manera siguiente; sub distrito Central 1, constituido por las zonas siete, once, doce, diecinueve y veintiuno elige 4 diputados. Sub distrito Central 2, constituido por las zonas uno, dos tres y seis elige 3 diputados. Sub distrito Central 3, constituido por las zonas cuatro, cinco, ocho, nueve, diez trece catorce quince y dieciséis elige 2 diputados. Sub distrito Central 4, constituido por las zonas diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco elige 2 diputados. b) Distrito de Guatemala: 19 diputados distribuidos de la manera siguiente; sub distrito Guatemala 1, constituido por el municipio de Mixco, elige 5 diputados. Sub distrito Guatemala 2, constituido por los municipios de Amatitlán, San Miguel Petapa y Villa Canales y elige 4 diputados. Sub distrito Guatemala 3, constituido por el municipio de Villa Nueva, elige 4 diputados. Sub distrito Guatemala 4, constituido por los municipios de San Juan Sacatepéquez, San Raymundo, Chuarrancho y San Pedro Sacatepéquez y eligen 2 diputados. Sub distrito Guatemala 5, constituido por los municipios de San José del Golfo, San Pedro Ayampúc, Chianautla y Palencia y elige 2 diputados. Sub distrito Guatemala 6, constituido por los municipios de Santa Catarina Pínula, San José Pínula y Fraijanes y elige 2 diputados. c) Sacatepéquez: 3 diputados</p> <p>d) El Progreso: 2 diputados</p> <p>e) Chimaltenango: 5 diputados distribuidos de la manera siguiente; sub distrito Chimaltenango 1, constituido por los municipios de El Tejar, Chimaltenango, Zaragoza, Patzicía, Patzún, Pochuta, Yepocapa, Acatenango, San Andrés Itzapa y Parramos y elige 3 diputados. Sub distrito Chimaltenango 2,</p>
--	---	--

		<p>constituido por los municipios de Tecpán Guatemala, Santa Apolonia, San José Poaquil, San Martín Jilotepeque, Comalapa y Santa Cruz Balanyá y elige 2 diputados.</p> <p>f) Escuintla: 6 diputados distribuidos de la manera siguiente; sub distrito Escuintla 1, constituido por los municipios de San José, La Democracia, Masagua. Guanagazapa, Escuintla, Palín y San Vicente Pacaya y eligen 3 diputados. Sub distrito Escuintla 2, constituido por los municipios de Tiquisate, Nueva Concepción, Santa Lucía Cotzumalguapa, La Gomera, Sipacate, Iztapa y Siquinalá y elige 3 diputados. g) Santa Rosa: 3 diputados</p> <p>h) Sololá: 3 diputados</p> <p>i) Totonicapán: 4 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito Totonicapán 1, constituido por los municipios Santa Lucia la Reforma, San Bartolo, Momostenango, Santa María Chiquimula y San Francisco El Alto elige 2 diputados. Sub distrito Totonicapán 2, constituido por los municipios Totonicapán San Cristóbal Totonicapán y san Andrés Xecul elige 2 diputados.</p> <p>j) Quetzaltenango: 7 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito Quetzaltenango 1, constituido por los municipios de Salcaja, Quetzaltenango, Almolonga, Cantel y Sunil y elige 3 diputados. Sub distrito Quetzaltenango 2, constituido por los Municipios de El Palmar, San Martin Sacatepéquez, Colomba Costa Cuca, Flores Costa Cuca, Coatepeque y Génova costa Cuca y elige a 2 diputados. Sub distrito Quetzaltenango 3, constituido por los municipios de San Carlos Sija, Cabricán, Huitán, Sibilia, Cajolá, Palestina de los Altos, San Miguel Sigüilá, Ostuncalco, San Mateo, San Francisco la Unión, La Esperanza, Olinstepeque y Concepción Chiquirichapa y elige a 2 diputados.</p> <p>k) Suchitepéquez: 5 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito Suchitepéquez 1, constituido por los municipios de Pueblo Nuevo, San Francisco Zapotitlán, Zunilito, Mazatenango, Cuyotenango, San José la Máquina, Santo Domingo Suchitepéquez, San José el Ídolo, Rio Bravo y Patulul y elige 3 diputados. Sub distrito Suchitepéquez 2, constituido por los municipios de San Gabriel, San</p>
--	--	---

		<p>Bernardino, Samayac, San Pablo Jocopilas, Santo Tomás la Unión, Chicacao, San Antonio Suchitepéquez, San Miguel Panán, Santa Bárbara y San Juan Bautista y elige 2 diputados. l) Retalhuleu: 3 diputados</p> <p>m) San Marcos: 9 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito San Marcos 1, constituido por los municipios de Malacatán, Catarina, El Rodeo, El Tumbador, Nuevo Progreso, La Reforma, El Quetzal, Paja Pita, Ayutla, Ocós y La Blanca y elige 3 diputados. Sub distrito San Marcos 2, constituido por los municipios de Tacaná, Sibinal, San José Ojetenam, Concepción Tutuapa, San Miguel Ixtahuacán, Sipacapa, Tejutla, Comitancillo y Ixchihúan y elige 3 diputados. Sub distrito San Marcos 3, constituido por los municipios de Tajumulco, San Marcos, San Lorenzo, Río Blanco, San Antonio Sacatepéquez, San Pedro Sacatepéquez, San Cristóbal Cucho, Esquipulas Palo Gordo, San Rafael Pie de la Cuesta y San Pablo y elige 3 diputados.</p> <p>n) Huehuetenango: 10 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito Huehuetenango 1, constituido por los municipios de Huehuetenango, Chiantla, Malacatancito, Aguacatán y Santa Bárbara y elige 3 diputados. Sub distrito Huehuetenango 2, constituido por los municipios de San Sebastián Huehuetenango, San Juan Atitán, San Rafael Petzal. San Gaspar Ixchil, Colotenango, Santiago Chimaltenango, Todos los Santos Cuchumatán, San Miguel Acatán, Concepción Huista, Petatán y Jacaltenango y elige 3 diputados. Sub distrito Huehuetenango 3, constituido por los municipios de San Juan Ixcoy Soloma, Santa Eulalia, Santa Cruz Barillas, San Mateo Ixtatán San Sebastián Coatán, San Rafael la Independencia y Nentón y elige 2 diputados. Sub distrito Huehuetenango 4, constituido por los municipios de Santa Ana Huista, San Antonio Huista, La Democracia, San Pedro Necta, La Libertad, Ixtahuacán, Cuilco y Tectitán y elige 2 diputados.</p> <p>o) Quiché: 8 diputados distribuidos de la manera siguiente: Sub distrito Quiché 1, constituidos por los Municipios de Pachalun, San Andres Sajcabajá, San Pedro Jocopilas, San Juan Cozal, Zacualpa, Chiché, Chinique, San Cruz del Quiche, Chichicastenango,</p>
--	--	---

		<p>Sacapulas y San Bartolome Jocotenango y elige 4 diputados. Sub distrito Quiché 2, constituido por los municipios de Joyabaj, Chajul, Uspantán, Chicamán, San Luis Ixcan, Cunén, San Antonio Ilotenango, Canillá, Nebaj y Patzité y elige a 4 diputados.</p> <p>p) Alta Verapaz: 9 diputados distribuidos de la manera siguiente: sub distrito Alta Verapaz 1, constituido por los municipios de Tactic, San Juan Chamelco, Santa Cruz, San Cristóbal, Cobán, Chisec, Raxuha, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal y elige 5 diputados. Sub distrito Alta Verapaz 2, constituido por los municipios de Carchá, Lanquin y Cahabón y elige 2 diputados. Sub distrito Alta Verapaz 3, constituido por los municipios de Tamahú, Tukurú, Senahú La Tinta y Panzós y elige 2 diputados.</p> <p>r) Petén: 4 diputados distribuidos de la manera siguiente: Sub distrito Petén 1, constituido por los municipios Dolores, Santa Ana, San Francisco, Sayaxché, Poptún, San Luis y El chal elige 2 diputados. Sub distrito Petén 2, constituido por los municipios La Libertad, Las Cruces, San Andrés, San Benito, San José, Flores y Melchor de Mencos elige 2 diputados. s) Izabal: 3 diputados</p> <p>t) Zacapa: 2 diputados</p> <p>u) Chiquimula: 3 diputados</p> <p>v) Jalapa: 3 diputados</p> <p>w) Jutiapa: 4 diputados distribuidos de la manera siguiente: Sub distrito Jutiapa 1, constituido por los municipios Yupiltepeque, Jerez, Zapotitlán, El Adelanto, Comapa, Quezada, San José Acatempa, Jalpatagua, Conguaco Moyuta y pasaco elige 2 diputados. Sub distrito Jutiapa 2, constituido por los municipios Agua Blanca, Santa Catarina Mita, Asunción Mita, El Progreso y Jutiapa elige 2 diputados. Los 32 diputados electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República.”</p>
--	--	--

Democratización Interna

Fundamento:

Como una medida complementaria o sustituta a la inclusión de sub-distritos o listas abiertas en las futuras reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se propone una normativa que permita darle mayor protagonismo a los afiliados, mejore la elección de los candidatos que conformaran las listas de los partidos políticos y reduzca las prácticas clientelares dentro de los partidos políticos.

Una de las grandes debilidades de nuestros partidos políticos es la ausencia de relevancia de los afiliados en la toma de decisiones importantes. Estas decisiones, como el nombramiento de candidatos, suelen ser tomadas de forma centralizada y discrecional por los miembros del Comité Ejecutivo Nacional. Por ello, es imperativo que la Ley Electoral y de Partidos Políticos otorgue mayor poder a los afiliados a través de una postulación individual de candidatos dentro de las asambleas, voto secreto efectivo, elección libre de candidatos para integrar las listas de diputados departamentales y que dicha lista sea conformada en el orden en la que fueron votados los aspirantes a candidatos. Hemos identificado tres argumentos fundamentales que sostienen la importancia de dicha reforma:

- 1. Empoderamiento del afiliado.** Actualmente los afiliados cumplen una función como **mero requisito de conformación de los partidos políticos** y con un rol bastante limitando en las asambleas partidarias. Esto provoca que las personas no tengan un incentivo para afiliarse a un partido político y mucho menos de participar en la toma de decisiones de forma activa. Con esta medida se le estaría dando un rol protagónico al afiliado.
- 2. Competencia intra partidaria.** Esta reforma fomentaría la competencia intra partidaria entre los posibles candidatos. Al ser una elección individual, los posibles candidatos deben competir entre ellos por la confianza y los votos de sus afiliados lo que probablemente mejoraría la calidad de los candidatos finales. No se podrían definir cacicazgos previamente ya que el orden de la lista no esta definido y el poder del comité ejecutivo estaría completamente controlado.

3. Fortalecimiento interno. El empoderamiento del afiliado y la competencia intra partidaria tendrían como consecuencia inevitable un fortalecimiento en los liderazgos internos del partido político ya que aquellos posibles candidatos deberán no solo tener la confianza de los miembros principales del partido político, sino que también de todos los afiliados. Esto provocaría una mejor selección de los candidatos y miembros del partido político, así como también la adhesión programática a los valores, principios y propuestas del partido.

Artículo	Normativa Actual	Normativa Propuesta
Artículo 26.	Son atribuciones de la Asamblea Nacional: h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, y elegir y proclamar a los candidatos a diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.	Se suprime parte del inciso h): h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, y elegir y proclamar a los candidatos a diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano.
Artículo 29.	Atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional. Además de las funciones que se detallan en esta ley, corresponde al Comité Ejecutivo Nacional: d) Designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos municipios, donde el partido no tenga organización vigente.	Se suprime el inciso d) del artículo 29. d) Designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos municipios, donde el partido no tenga organización vigente.
Artículo 36 bis.	Atribuciones de la Asamblea Departamental. Son atribuciones de la Asamblea Departamental: a) Adoptar las medidas que sean necesarias para ejecutar, en el departamento, las resoluciones de la Asamblea Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional. b) Elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Departamental respectivo, para lo cual se aplicarán las normas del artículo 28 de esta ley. c) Elegir candidatos del partido a diputados por el departamento respectivo. d) Pedir al Comité Ejecutivo Nacional la convocatoria a Asamblea Nacional, de conformidad con el inciso a) del artículo 27 de esta ley. e) Coordinar las actividades de los órganos partidarios que funcionen en el departamento; y, f) Las demás que le señale esta ley y los estatutos.	Se adiciona el artículo 36 bis del Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así: Artículo 36 bis. De la elección de candidatos a diputados por el departamento. La integración de la lista de candidatos a elección por el departamento será de forma individual. Los postulantes que quieran participar en la elección deberán estar afiliados al partido político respectivo y manifestar su intención de ser candidatos al Comité Ejecutivo Departamental. Posteriormente se imprimirán las papeletas con los candidatos que manifestaron su intención de participar y se procederá a votar de forma secreta por uno de los candidatos del listado. El Comité Ejecutivo Departamental contará los votos obtenidos por cada uno de los postulantes y se ordenará de mayor a menor el listado acorde a los votos obtenido por cada uno de ellos.

Bibliografía

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. «Guatemala: Proceso Electoral 2011.» *Momento*, 2012.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Guatemala: Informe Analítico del Proceso Electoral 2007*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2008.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Informe Analítico del Proceso Electoral*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2016.
- Brolo, Javier, y Jonathan Lemus. *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2012.
- Brolo, Javier, y Lemus Jonathan. *Partidos Políticos Guatemaltecos: Cobertura territorial y organización Interna*. Ciudad de Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 2013.
- LAPOP. «Cultura Política de la Democracia de Guatemala y en las Américas, 2016/17.» 2018. *Ley Electoral y de Partidos Políticos* . 1985.
- Keefer , Philip and Razvan Vlaicu. 2008. “ Democracy, Credibility and Clientelism ”, *Journal of Law, Economics and Organization* , October 24 (2): 371 – 406 .
- Mirador Electoral. «Informe de Observación Electoral 2015.» Ciudad de Guatemala, 2016. North, Douglass, John Joseph Wallis, Steven B. Webb, y Barry R. Weingast. *In The Shadow of Violence*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013.
- North, Douglass, John Joseph-Wallis, y Barry Weingast. *Violence and Social Orders*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009.