

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Celia Luna Aguilera
Emilio Ruíz Galeano

GUATEMALA, JULIO 2018





Iniciativa
ThinkTank



Asociación de Investigación
y Estudios Sociales



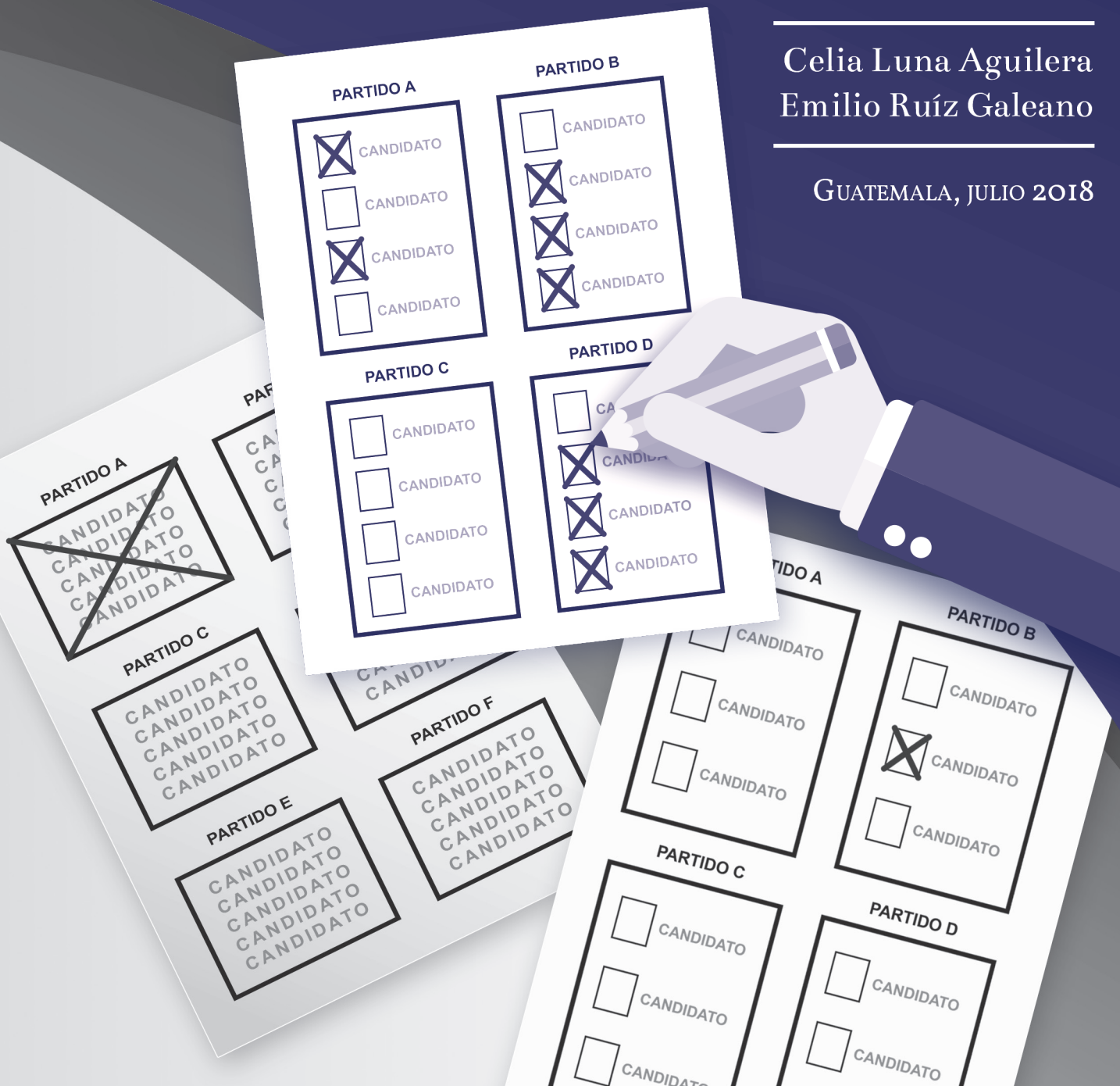
Konrad
Adenauer
Stiftung

NED

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Celia Luna Aguilera
Emilio Ruíz Galeano

GUATEMALA, JULIO 2018



Asociación de investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
Cambio en el formato de listas de listas de elección /
Celia Luna Aguilera y Emilio Ruíz Galeano. - - - Guatemala:
ASIES, 2018.

52p.; 22cm.

1.SISTEMAS ELECTORALES.- 2.ELECCIONES.- 3.VOTACIÓN.- 4. LISTAS DE ELECCIÓN.- 5.VOTO PERSONALIZADO.- 6.TECNOLOGÍA.- 7.PARTIDOS POLÍTICOS.- 8.CAMPAÑAS POLÍTICAS.- 9.REPRESENTACIÓN POLÍTICA.- 10.TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL.- 11.EL SALVADOR. - 12.COLOMBIA.- 13.GUATEMALA.-
i. Luna Aguilera, Celia.- ii. Ruíz Galeano, Emilio.

Autores

Celia Luna Aguilera
Emilio Ruíz Galeano

Equipo de investigación

José Carlos Sanabria Arias (coordinador)
Karin Erbsen de Maldonado
Jahir Dabroy

Asistentes de investigación

Fernando Ixpanel
Ana Isabel Reyes
Valeria Valiente

Equipo editorial

Ana Lucía Blas
Ana María de Specher
Liliana López
Guisela Mayén

Diseño y diagramación:

Cesia Calderón

Impresión:

Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)

La publicación pública del documento se realizó con la colaboración de la National Endowment for Democracy (NED).

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de National Endowment for Democracy (NED).

La investigación y publicación del documento *Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?* se realizaron con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank (TTI) www.idrc.ca/thinktank.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ASIES. En ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea o los puntos de vista del IDRC o su Consejo de gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.



Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

ÍNDICE

Introducción	1
1. Ingeniería institucional: importancia del formato de listas de elección en los sistemas electorales	3
2. Modificaciones al formato de listas: ¿Qué variables se deben considerar?	7
2.1. Variables cuantitativas	7
2.2. Variables cualitativas	7
3. Guatemala: ¿Qué tenemos y qué deseamos lograr?	9
4. Modificaciones al formato de listas de elección en Guatemala: entre lo deseable y lo alcanzable	11
4.1. Toma de decisiones en el Congreso (governabilidad)	12
4.2. Acercando a los electores con los representantes (representatividad)	13
4.3. Relación entre electores y candidatos (responsabilidad y receptividad)	14
4.3.1 “Saber mejor a quién se le puede demandar”	14
4.4 “Voto por persona y no por un partido” (personalismo)	16
4.5 Tiempo usado para el escrutinio	16
4.5.1 “Un costo que vale la pena pagar”	17
4.5.2 Analizar el uso de tecnología	17
4.5.3 Considerar otras reformas	18
4.6 Gasto total de campaña	18
4.6.1 “Poner más dinero para tener las mismas posibilidades”	18
4.6.2 Prioridad del gasto	20
4.7 Todos para uno y uno para todos (competencia intrapartidaria)	20
4.7.1 Por la simpatía de los afiliados	20
4.7.2 Un poco de competencia siempre es sana	20
4.7.3 Canibalismo en los partidos políticos	21
4.7.4 “El efecto no sería muy grande”	22

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

5. El Salvador y Colombia: ¿Qué podemos aprender?	23
5.1 <i>Tiempo total de escrutinio</i>	29
5.2 <i>Gasto total de campaña</i>	30
6. Más allá de los formatos de lista de elección	33
6.1 <i>La responsabilidad en el TSE</i>	33
6.2 <i>Modificar actuales distritos electorales</i>	34
6.3 <i>¿Sería recomendable el financiamiento personal?</i>	35
Conclusiones	37
Referencias	39
Anexos	41
ANEXO 1. Lista de personas entrevistadas	41
ANEXO 2. Preguntas generadoras	43

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ARENA	Alianza Revolucionaria Nacionalista
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
AV	Voto Alternativo
CAE	Comisión de Asuntos Electorales
CE	Código Electoral
CREO	Compromiso, Renovación y Orden
DISOP	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
JRV	Juntas Receptoras de Votos
KAS	Fundación Konrad Adenauer
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LÍDER	Libertad Democrática Renovada
MMM	Miembro Mixto Mayoritario
MMP/AMS	Miembro Mixto Proporcional/Sistema de Miembro Adicional
PAN	Partido de Avanzada Nacional
Parlacen	Parlamento Centroamericano
PLE	Proyecto de Ley Estatutaria
TSE	Tribunal Supremo Electoral
VUT	Voto Único Transferible

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

INTRODUCCIÓN

La contribución académica del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) se ha centrado en propuestas para el fortalecimiento y la institucionalización de los partidos políticos guatemaltecos y el mejoramiento de su democracia interna. Sin embargo, las agrupaciones políticas mantienen estructuras centralizadas y exclusivistas, lo que las aleja de crear y mantener un verdadero arraigo con sus simpatizantes, sus bases o afiliados, y la ciudadanía en general.

La necesidad de mayor acercamiento entre ciudadanos y políticos se hizo notoria a raíz de las manifestaciones suscitadas en 2015. Durante estas jornadas, la insatisfacción de los guatemaltecos con el actual sistema electoral y el sistema de partidos políticos llevó a proclamar consignas como “en estas condiciones, no queremos elecciones”, dirigidas a algunos individuos y grupos organizados. En efecto, los niveles de desconfianza hacia la clase

política aumentaron a partir de ese año a 2016¹. Los casos de alto impacto² presentados en 2015 en contra de diversas autoridades gubernamentales –que llevaron a los guatemaltecos a las calles durante más de 20 semanas para exigir la renuncia del exbinomio presidencial, así como también cambios sustanciales en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)– podrían ser algunas de las causas de dicho incremento en la desconfianza.

¹ Según mediciones del Latinobarómetro (2017), la desconfianza al órgano legislativo aumentó en tres puntos reales, de treinta y ocho (38) en 2015, a cuarenta y uno (41) en 2016.

² El primero y, entonces, más notable de dichos casos fue la investigación presentada por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en contra de los entonces presidente y vicepresidente, Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, respectivamente. A ambos se les acusaba de ser los cabecillas de una red de defraudación aduanera.

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Ese distanciamiento entre los ciudadanos y sus representantes ha llevado a la academia, a grupos de sociedad civil, a políticos y otros actores a la formulación de varias propuestas de reforma a la LEPP, entre estas la que busca que se adopte un nuevo formato de listas para la elección de diputados distritales. Los principales objetivos de la referida propuesta, junto con otras reformas complementarias, consisten en acercar a los electores con los candidatos y a los ciudadanos con sus representantes para facilitar la fiscalización de los primeros a los segundos, así como para buscar medios más directos de legitimación de las autoridades representativas.

De cara al proceso electoral de 2019, este estudio³ busca conocer y aproximarse a las implicaciones de realizar cambios en el formato de las listas para elección de diputados, sobre algunas de las principales variables que componen los sistemas electorales. Las experiencias de El Salvador y Colombia se tomaron como referencia por ser países de la región en donde recientemente se han hecho este tipo de reformas y aún se discute la viabilidad de las mismas.

A la exploración de las implicaciones del cambio en el formato de listas para la elección de candidatos a diputados se buscó darle enfoques cualitativo y cuantitativo, puesto que en un inicio se consideró que las variables del tiempo usado para el escrutinio y el gasto total de campaña podrían cuantificarse. Sin embargo, durante el proceso de investigación se encontró que, por los períodos relativamente recientes en los que estas reformas

se han dado en los países explorados, no existen datos comparativos sobre cuánto tiempo tardaban los electores en elegir a sus representantes y el que tardan ahora, con las listas modificadas. De igual forma, aun cuando existe información sobre los gastos de campaña que reportan los partidos políticos, tampoco se cuenta con comparativos que permitan descubrir si ha habido variaciones en el total de dichos gastos, posteriormente a la reforma del formato de listas, que dependan directamente de esta.

El estudio principia definiendo los términos y las variables que se utilizan a lo largo del mismo. A continuación se indica el contexto en el que dio inicio la discusión sobre la reforma del formato de listas para la elección de diputados distritales en Guatemala, para, posteriormente, presentar una aproximación de los efectos que podrían esperarse en el país. Finalmente, se dan a conocer las consecuencias que ya se han visto en El Salvador y Colombia –dos casos de exploración– y qué se puede aprender de las mismas. Para la exploración de dichos casos se propone una serie de preguntas semiestructuradas⁴ con el fin de conocer las opiniones de académicos, funcionarios, actores relevantes en la formulación de propuestas de reformas electorales y miembros de partidos políticos.

³ El segundo de un proyecto de tres investigaciones cortas que buscan ahondar en algunas de las propuestas de modificación a la normativa electoral que diversos actores, políticos y no políticos, han presentado. El objetivo de estos esfuerzos es brindar insumos para elevar la calidad, tanto de la discusión como de las propuestas presentadas, señalando otras variables a tomar en cuenta para que la reforma sea lo más integral y acotada posible.

⁴ Las preguntas semiestructuradas permiten un espacio para la formulación de preguntas de seguimiento o de aclaración para ahondar en la primera interrogante, por lo que la respuesta puede ser más puntual y directa.

INGENIERÍA INSTITUCIONAL:

1. Importancia del formato de listas de elección en los sistemas electorales

Todo sistema electoral está compuesto por cinco elementos: la fórmula electoral, la magnitud distrital, la “estructura de la lista”, el umbral electoral y el prorrateo (Bosch & Orriols, 2014, p. 2). En estudios anteriores de ASIES (Brolo, 2013; y Fortín, 2016) se ha analizado dichos elementos en función del caso guatemalteco.

Además de los aspectos técnicos, el sistema electoral, en palabras de Torrens (1999, p. 343):

...es un instrumento situado entre las preferencias políticas del votante, reflejadas en los resultados electorales, y su concreción en las instituciones políticas (...) constituye la regla de juego de la elección democrática de los partidos en liza (los partidos que se presentan a elecciones), generando la conversión de los partidos electorales en el subsiguiente sistema de partidos (aquellos partidos que obtienen representación).

Aunque en la cita anterior se menciona que el sistema de partidos corresponde a las agrupaciones que obtuvieron representación, su configuración depende obligatoriamente de los filtros jurídicos y la normativa electoral (Matas Dalmases, 1999, pp. 337-338). Algunos ejemplos de filtro jurídico están implícitos en las necesidades de contar con

estatutos partidarios, organización territorial mínima y asambleas periódicas. A su vez, desde una perspectiva más amplia, el sistema electoral también incluye el “...conjunto de normas e instituciones relacionadas al sistema político, a la adjudicación y calificación del sufragio, a la administración electoral, el financiamiento electoral, a la garantía de elecciones libres y a los resultados electorales confiables...” (Fortín, 2016, p. 1).

Hix et al. (2010) presentan una clasificación de los sistemas electorales basada en las magnitudes distritales, las cuales se subdividen en uninominal⁵, plurinominal y modelos mixtos. Un sistema electoral uninominal, conocido también como mayoritario, hace referencia a que la magnitud de los distritos electorales que conforman al país, consiste únicamente en la adjudicación de un escaño a un representante para el poder legislativo por cada distrito. El ejemplo por excelencia de esta clasificación es Gran Bretaña⁶ y algunos países

⁵ Es importante aclarar que el término *uninominal* hace referencia, exclusivamente, a las magnitudes distritales y no a un tipo de voto, error cometido con suma regularidad en diversos espacios de análisis y discusión sobre reformas electorales.

⁶ Vale la pena recalcar, sin embargo, que hasta 1950 la totalidad de los distritos electorales de Gran Bretaña se vuelven uninominales. Una excepción, antes de dicha fecha, era la ciudad de Londres, que elegía a cuatro representantes.

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones. Dicha clasificación, a su vez, cuenta con tres modalidades: mayoría simple⁷, voto alternativo (AV, por sus siglas en inglés) y voto suplementario. En contraposición, los países con sistemas electorales plurinominales, o de representación proporcional de mayorías, están divididos en distritos electorales que eligen a más de un representante al poder legislativo. Un ejemplo sería Guatemala, cuyos distritos electorales tienen un rango de dos⁸ a 32 diputados por circunscripción. La subclasificación correspondiente a este tipo de sistema electoral es de listas cerradas con fórmula proporcional, listas abiertas con fórmula proporcional y Voto Único Transferible (VUT).

El sistema mixto, por su parte, intenta incorporar los aspectos positivos de los modelos uninominal y plurinominal. Las dos subclasificaciones que lo componen son Miembro Mixto Proporcional/Sistema de Miembro Adicional (MMP/AMS, por sus siglas en inglés) y Miembro Mixto Mayoritario (MMM). Bajo el MMP/AMS, una proporción de los representantes se escoge en distritos electorales uninominales y el resto en distritos plurinominales. La diferencia entre el MMP/AMS y MMM radica en la vinculación de los distritos en términos de representación. En el primero, por ejemplo, los distritos plurinominales con fórmulas proporcionales compensan la desproporcionalidad electoral generada en los uninominales (Hix et al., 2010, pp. 83-105).

Un elemento poco considerado en la literatura sobre sistemas electorales ha sido la estructura de las listas, en gran parte porque se ha considerado como

objeto de estudio a los sistemas parlamentarios de gobierno. Estos últimos, en su mayoría, son uninominales, por lo que los candidatos no deben ser presentados en listas preestructuradas por los partidos postulantes.

Aunque cada país cuenta con su propia normativa electoral y la naturaleza y la aplicación de esta responde a diferentes necesidades, es indispensable una definición para cada tipo de lista, según sean listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas y listas abiertas. La lógica que distingue a una de otra radica en los niveles de flexibilidad que permiten escoger al votante entre más o menos opciones, dentro de la misma lista.

Listas cerradas y bloqueadas hacen referencia a la capacidad de los partidos políticos de presentar a sus candidatos en el orden que estos consideren oportuno. Por lo general, el total de candidatos propuestos corresponde a la magnitud distrital en la que se decide competir. El elector, al marcar el partido de su elección, acepta la jerarquía de la nómina, tal y como es presentada por el partido político; esta determina el orden de entrada al poder legislativo. Idealmente, dicha selección se realiza por mecanismos de democracia interna, de lo contrario son designados por los miembros del comité central del partido (Hix et al., 2010). El votante marca al partido político de su preferencia y la repartición de escaños se distribuyen en “proporción” a los votos obtenidos (Hix et al., 2010, p. 62). En caso de que un partido político obtenga dos escaños en el poder legislativo, estos serán ocupados por los candidatos de las casillas uno y dos del distrito por el que fueron postulados. Este tipo de listas se utiliza en seis países de la región latinoamericana⁹ (Freidenberg y Došek, 2016).

⁷ El término original es *First-past-the-post (FPTP)* o *Single Member Plurality*, aunque la presente traducción engloba el espíritu de la subclasificación.

⁸ El distrito con la menor magnitud es el departamento de El Progreso, que desde las reformas electorales aprobadas en 2016 cuenta con dos (2) representantes ante el Congreso de la República.

⁹ Argentina, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

La **lista cerrada y desbloqueada**, el equivalente a voto preferencial o preferente, “...brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido, dejando en sus manos la decisión de quién debe representar al partido. Los gremios partidarios solo preestructuran dicha decisión” (Nohlen, 2004, p. 20). Las **listas abiertas**, *no cerradas y no bloqueadas*, “...le ofrecen al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. La lista de los partidos solo constituye una propuesta” (Nohlen, 2004, p.20). El votante se encuentra con la posibilidad de aceptar dicha lista al votar por el partido, votar de manera individual por algún candidato o por varios de distintos partidos. En la mayoría de sistemas electorales proporcionales que implementan este tipo de listas, el votante tiene permitido realizar únicamente una elección. La repartición de escaños posterior se realiza en función de los votos válidos totales (por partido y candidatos), con la diferencia de que la curul es dada a los candidatos más votados o a los que ocupen las casillas presentadas por el partido cuando este último es el más votado (Hix et al., 2010).

Los diferentes tipos de listas pueden crear incentivos diversos en los actores que participan de los procesos electorales. Estos actores son los partidos políticos, el votante y los “ingenieros electorales” o creadores del sistema (Hix et al., 2010).

En sistemas electorales plurinominales con lista cerrada, el votante debe plantearse la pregunta de qué partido prefiere. Si la lista es abierta, debe analizar qué partido es de su preferencia y qué candidato lo representaría mejor. En el modelo de VUT, cuál sería el orden de sus preferencias con respecto a la totalidad de candidatos presentados en el distrito electoral (Hix et al., 2010).

Desde la perspectiva del partido político, en sistemas electorales uninominales, las interrogantes

a analizar son: ¿Qué distritos electorales se deben priorizar y con qué intensidad? ¿La estrategia de campaña debe corresponder a las políticas públicas presentadas por el partido a nivel nacional o enfocarse en las promesas del candidato en el distrito? ¿Cómo incentivar al votante para que marque estratégicamente sus preferencias en la papeleta? (Hix et al., 2010). En contraposición, en sistemas electorales plurinominales, ¿cuántas candidaturas se presentan por distrito electoral? Con listas cerradas, ¿cómo ordenar la nómina de candidatos? ¿Cuánta libertad debe darse a los candidatos para correr su campaña electoral? Con el VUT, ¿qué estrategia utilizar para que la mayoría de candidatos presentados obtenga la primera preferencia de los votantes? (Hix et al., 2010).

Los ingenieros electorales, por su parte, deben resolver algunas preguntas que incidirán en variables como la gobernabilidad, representatividad y la relación que tienen los representados con sus representantes –responsabilidad y receptividad–. En ese sentido, en un sistema electoral uninominal, los parámetros a establecer van dirigidos a la conformación de distritos electorales (Hix et al., 2010). Los mismos pueden responder a variables demográficas, territoriales o incluso culturales. Con un sistema electoral plurinominal, además de establecer los distritos, los ingenieros electorales deben delimitar la magnitud de los distritos (un número mayor de representantes tiende a mayor representatividad del electorado, contrario a lo que sucedería con números bajos de representantes) y decidir dónde fijar el umbral electoral.

El umbral electoral hace referencia al porcentaje mínimo de votos que deben conseguir los partidos políticos para ser considerados en la repartición de escaños. Un número muy alto de umbral electoral tiende a beneficiar a los partidos más grandes, limitando así las posibilidades de representación de partidos recién formados o con una base electoral baja (Hix et al., 2010).

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

MODIFICACIONES AL FORMATO DE LISTAS:

2. ¿Qué variables se deben considerar?

El equipo de investigación propuso el análisis de variables que podrían verse afectadas de darse una modificación al formato de listas para elegir diputados distritales, a partir de dos criterios. El primero, aquellas que ya habían sido analizadas y tomadas en cuenta en estudios previos realizados por ASIES, a modo de darle seguimiento a su planteamiento y observar los efectos que podrían registrar; el segundo, analizar las variables que los estudios de los casos de El Salvador y Colombia proponían o mencionaban en sus estudios, puesto que estos permitían tener un parámetro para considerar. A continuación se presentan estos dos criterios dentro de otras dos clasificaciones, variables cuantitativas y cualitativas.

2.1. Variables cuantitativas¹⁰

El *tiempo usado para el escrutinio* hace referencia al período que toma contabilizar los resultados y distribuir los escaños entre los partidos competidores. El *gasto total de campaña* se refiere a la suma dineraria del costo de competencia política por parte de los partidos en contienda.

¹⁰ La naturaleza de algunas de las variables analizadas en este estudio es cuantitativa en el sentido que, de contar con los datos necesarios, podrían medirse y compararse los resultados que se han obtenido en el tiempo durante los procesos electorales; sin embargo, su manejo ha sido cualitativo. Esto se debe, en gran medida, a la nula generación de datos que permitan realizar las mediciones mencionadas.

2.2. Variables cualitativas

La selección de las siguientes variables surge a partir de una revisión bibliográfica sobre los efectos que se han observado de la modificación del formato de listas. Las mismas aparecen dentro de los textos revisados (Fortín, 2016; FUSADES, 2014; KAS, 2017), por lo que se consideró vital su incorporación y análisis en la investigación. De igual forma, están relacionadas con la institucionalización de los partidos políticos y con la necesidad de lograr su democratización interna.

La *governabilidad* se define como el proceso por el que “...diversos grupos se logran coordinar y logran colaborar para ejercer el poder y la autoridad” (Fortín, 2016, p. 3). Comúnmente se argumenta que, a mayor número de actores, más altos son los costos de transacción y de toma de decisión, dificultando así la gobernabilidad. La *representatividad* “...hace referencia a la inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado en el congreso (...) a la fidelidad ideológica o intereses del electorado y/o (sic) la pluralidad social” (Fortín, 2016, p. 4). La *responsabilidad* y *receptividad* son términos que ayudan a comprender la relación entre representados y representantes. La magnitud de los distritos electorales y el tipo de candidatura tienen efectos en el vínculo y la calidad de esta relación. Distritos uninominales, por ejemplo, tienden a facilitar la relación y recepción de demandas de parte del electorado y su respectivo representante;

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

lo contrario sucede en distritos plurinominales con formato de listas cerradas y bloqueadas porque dificulta la individualización de las decisiones tomadas. Premiar o castigar, mediante el voto en elecciones, se torna sumamente difícil para el elector.

En palabras de Fortín (2014, p. 3):

Un sistema cuya normativa favorece partidos débiles y un multipartidismo extremo hace más difícil la gobernabilidad. Un sistema que margina de las decisiones a grupos de la sociedad por medio de la desproporcionalidad, influye en la representación. Y un sistema que alienta el distanciamiento entre los representantes y el pueblo influye en la credibilidad del sistema, en la responsabilidad de los funcionarios y le resta motivación al electorado de participar.

Ortega Villodres (2006) sugiere que podría haber efectos sobre la *personalización* de la política. Karvonen (citado en Pasquino, 2016, p. 20) menciona que "...el elemento esencial de la personalización está constituido por la preeminencia adquirida por actores políticos singulares respecto a los partidos y a las identidades colectivas". Además, Pasquino (2016, p. 20) agrega:

Creo que se debe afirmar que hay personalización de la política cuando las características 'personales' de un líder son propuestas por él mismo como muy importantes, enfatizadas y expuestas de manera constante y consideradas, sea por él o por quienes en él se fijan, más importantes que su

biografía política, que su experiencia en política, que su rendimiento, que sus programas, que sus promesas.

Dicha personalización se podría dar por tres factores. Como primer punto, requiere que el votante se informe, no solo de los partidos políticos, los cuales son la plataforma de postulación, sino de los candidatos de manera individual. Los candidatos, como segundo punto, tienen el incentivo de realizar campaña electoral de manera individual porque compiten contra otros partidos y, a su vez, contra miembros de su misma organización. Por último, una vez electos, los representantes tienen que mantener una relación directa —o hacer ver que esta existe— con los electores de su distrito porque el incentivo está en la reelección (Ortega Villodres, 2006, p. 22).

3. GUATEMALA: ¿Qué tenemos y qué deseamos lograr?

El sistema electoral guatemalteco se clasifica como plurinominal con fórmula proporcional D'Hondt. La magnitud de los distritos oscila entre dos y 32 representantes, con un total de 160 diputados que conforman el Congreso de la República. Actualmente, las listas para la elección de estos son cerradas y bloqueadas, por lo que este formato de elección ha llevado a políticos, organizaciones y académicos a cuestionarse su legitimidad y a buscar propuestas para mejorar el mismo.

Según Lemus (2013), en un estudio hecho en ASIES, el sistema de partidos guatemalteco se ha caracterizado por contar con organizaciones políticas 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. Sobre esta caracterización, Brolo (2013), en otro estudio de la Asociación, agrega que el sistema de partidos políticos es altamente fragmentado, desproporcional y volátil. Altos índices de fragmentación partidaria¹¹ dificultan la gobernabilidad del país y la permanencia y la sostenibilidad de acuerdos en el tiempo. Los altos índices de desproporcionalidad sugieren que las preferencias del votante no se vieron reflejadas en la configuración del poder legislativo, como otra de las razones por las que los ciudadanos pueden llegar a sentirse cada vez más alejados de

sus representantes. La volatilidad¹² refleja la poca vinculación y receptividad de los representantes con sus representados, quienes no han encontrado una verdadera representación a través de los partidos políticos tradicionales. Estos hechos permiten explicar el surgimiento de la propuesta de modificación al formato de listas para elegir diputados distritales en el país.

La idea de modificar las listas para la elección de diputados al Congreso de la República fue oficialmente introducida en 2016, como parte de las iniciativas 5059¹³ (*Iniciativa que dispone aprobar reforma al Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos*). Diputados ponentes Roberto Ricardo Villate Villatoro, Gustavo Arnoldo Medrano Osorio y Edgar Tomás Córdoba Molina, 28 de junio de 2016. Guatemala), presentada por algunos diputados del partido Libertad Democrática Renovada (LÍDER)¹⁴, y la 5158 (*Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos*). Ponente Organismo Ejecutivo, 3 de noviembre de 2016. Guatemala), presentada por el Organismo Ejecutivo. La primera proponía introducir lo que los ponentes consideraban la “votación

¹¹ Las mediciones, a nivel distrital, son las siguientes: 1985: 4.74; 1990: 6.98; 1995: 6.01; 1999: 3.77; 2003: 6.79; 2007: 7.69; 2011: 7.21; 2015: 9.47. La medición, a nivel de Lista Nacional, es: 1985: 4.32; 1990: 5.27; 1995: 5.29; 1999: 3.7e; 2003: 6.56; 2007: 7.74; 2011: 6.41; 2015: 9.88 (Fortín, 2016, pág. 7).

¹² En 2011, en la medición de la Lista Nacional, la volatilidad fue de 40 %.

¹³ Reforma art. 203, representación mayoritaria o votación uninominal para diputados.

¹⁴ El partido fue cancelado por el Tribunal Supremo Electoral por medio de la resolución SRC-R-39-2016 del 21 de julio de 2016.

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

uninominal” para la elección de diputados, argumentando que “la legislación electoral *debe* contemplar el sistema normativo de una votación uninominal o personalizada, con el fin de elegir a la persona capaz y no al partido político...” (exposición de motivos, Iniciativa 5059, 2016). En la exposición de motivos de la iniciativa de ley, los diputados aseguraban que (exposición de motivos, Iniciativa 5059, 2016):

La mayoría de los guatemaltecos quiere elegir a sus representantes con pleno conocimiento de causa y con plena libertad de opción. La mayoría pide que le ofrezcamos el derecho a elegir personas y no listas impuestas por los partidos políticos (...). Es necesario que la opción manifestada hasta ahora por la mayoría de las fuerzas políticas por la votación uninominal se concrete (sic).

A pesar de la aseveración, como la Iniciativa 5059 no presentaba evidencia que la sustentara, no permitía conocer cómo se había llevado a cabo la consulta (de haber existido) ni los resultados que había arrojado, como tampoco cuáles bancadas o fuerzas políticas, tanto dentro como fuera del Congreso, se mostraban en total acuerdo con la implementación del voto denominado “uninominal”. En la iniciativa 5059 tampoco se desarrollaba una definición de voto “uninominal” o lista abierta (ambos términos usados en la propuesta), aunque se explicaba que “el ciudadano tendrá derecho preferente a votar por los candidatos que considere en forma individual y hasta el número de veces de acuerdo a los cargos a elegir” (sic) (artículo 1, Iniciativa 5059, 2016) así como que “el sistema de votación unipersonal permite a los ciudadanos elegir entre candidatos individuales, representantes de las formaciones políticas o candidatos independientemente de la organización política que lo postula (sic)” (exposición de motivos, Iniciativa 5059, 2016).

De igual forma, la Iniciativa 5158, presentada por el Ejecutivo, proponía la adopción de “listados (sic) semiabiertos” para la elección de diputados distritales (exposición de motivos, 2016). Según dicha iniciativa, por medio de estos “se permite la elección de un partido político o coalición de partidos o, en su caso, a través de la elección de un candidato en particular” (exposición de motivos, Iniciativa 5158, 2016). De esta forma, se incluía la implementación del voto preferente, definido como “el que se emite a favor de un candidato específico dentro del listado de un partido o coalición de partidos, sin importar el orden en el que estén inscritos” (exposición de motivos, Iniciativa 5158, 2016). El Ejecutivo justificaba la adopción de esta nueva modalidad para la elección de diputados con la idea de que “facilita la elección nominal (de personas) que puedan conocer e identificar directamente los electores, evitando así la lejanía que suele darse entre los diputados y los ciudadanos del distrito electoral por el que resultan electos” (exposición de motivos, Iniciativa 5158, 2016).

Ambas propuestas de reforma, así como las demandas ciudadanas planteadas durante y desde las manifestaciones surgidas en 2015, abogan por lograr un acercamiento efectivo entre los candidatos de los diversos partidos y los electores de cada distrito. De esta idea surgen planteamientos como la “individualización” del voto, partiendo del supuesto de que al ciudadano se le facilita informarse mejor sobre el candidato de su preferencia y a quien, posteriormente, podrá fiscalizar de forma más directa e incluso castigar en una próxima elección —de no sentirse satisfecho con su labor legislativa y representativa— o premiar con la reelección. Desbloquear las listas de postulación de diputados distritales para que los ciudadanos puedan elegir entre votar por el orden preestablecido que presentan los partidos políticos o dar su voto, de forma directa, a uno de esos candidatos, ha sido hasta ahora la propuesta más discutida y la que la mayor parte de las organizaciones que impulsan modificaciones a la LEPP han apoyado.

4. MODIFICACIONES AL FORMATO DE LISTAS DE ELECCIÓN EN GUATEMALA: Entre lo deseable y lo alcanzable

Además de las listas para elegir representantes, los sistemas electorales se componen de diversas variables. El cambio total o parcial en una de estas implica, directa o indirectamente, que otras se verán modificadas o afectadas. Por esto es necesario conocer una aproximación de los posibles efectos –sean estos positivos o negativos– que podrían llegar a generar una eventual modificación al formato de listas para la elección de diputados distritales, tal y como las proponen los diversos actores que han participado en su formulación. Las variables de gobernabilidad, representatividad y responsabilidad y receptividad, que se presentan a continuación, consideradas vitales para el estudio de los sistemas electorales, han sido analizadas en investigaciones previas (Fortín, 2016) y, en esta ocasión, permiten conocer en qué grado se verían afectadas, de realizarse modificaciones al formato de listas. El personalismo, el tiempo usado para el escrutinio, el gasto total de campaña y la competencia intrapartidaria se tomaron en cuenta debido al análisis que de ellas se hace en la biografía consultada (FUSADES, 2011, 2014 y 2015; KAS, 2017; Misión de Observación Electoral, s.f.) sobre los casos de El Salvador y Colombia.

1. **Gobernabilidad:** Proceso por el que diversos grupos se logran coordinar y colaboran para ejercer el poder y la autoridad. Entre más grande el número de actores, mayor dificultad para la coordinación en la toma de

decisiones, por lo que se dificulta más llegar a acuerdos y lograr que exista gobernabilidad.

2. **Representatividad:** Inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado, tomando en consideración la fidelidad con la que los representantes reflejan posturas ideológicas, intereses particulares del electorado y pluralidad social.
3. **Responsabilidad y receptividad:** Relacionadas con las demandas ciudadanas y a los canales formales e institucionales que existen entre aquellos y sus representantes.
4. **Personalismo:** Hace referencia a que, de manera individual, los actores políticos han tenido mayor prominencia y se han beneficiado de los partidos políticos y de identidades colectivas. La personalización no sólo ha afectado a los partidos políticos, sino afecta también los “marcos” (*frameworks*) cognitivos del votante.
5. **Tiempo usado para el escrutinio:** Tiempo empleado para contabilizar los resultados y distribuir y asignar los escaños entre partidos y candidatos competidores.
6. **Gasto total de campaña:** Cuantificación del gasto total que realizó cada partido durante la época de campaña electoral.

7. **Competencia intrapartidaria:** Dinámicas internas de los partidos políticos asociadas a la lucha que se da entre los candidatos de una misma organización política, quienes compiten por la simpatía de sus adherentes y afiliados y, posteriormente, de los potenciales electores.
8. **Cohesión partidaria:** Según Hawkins y Morgenstern (citado en Flores Ortiz, s.f.), desde un punto de vista cualitativo, denota el acuerdo entre los legisladores alrededor de ciertos temas; determina el grado en el cual los diputados están dispuestos a delegar responsabilidades en los líderes del partido; ilustra el nivel de polarización entre facciones y ayuda a explicar patrones de fragmentación legislativa. En el ámbito cuantitativo, Casar (s.f., p. 222) indica que “hace referencia al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”.
9. **Disciplina partidaria:** Ames (citado en Flores Ortiz, s.f., p. 218) la define como “la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido” y Casar (s.f., p. 219) la interpreta como que obedece “al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la facción parlamentaria”.

Las entrevistas a figuras nacionales que se presentan a continuación tienen la finalidad de conocer cuáles podrían ser los efectos sobre las variables presentadas, de darse la modificación del formato de listas. Esto, atendiendo al principal objetivo de las propuestas de reforma de acercar a los electores con los candidatos y, posteriormente, a los ciudadanos con sus representantes (ver Anexo 1, lista de personas entrevistadas).

4.1. Toma de decisiones en el Congreso (governabilidad)

En ciencia política, el debate se ha centrado en qué es más deseable al momento de pensar en ingeniería electoral, si un sistema que permita gozar de mayor representatividad o mayor gobernabilidad. Es importante considerar la gobernabilidad cuando se habla de modificaciones en el formato de listas para elegir diputados al Congreso, dado que estas podrían tener repercusiones en la forma en la que dichos representantes se comportan en el pleno, así como en la toma de decisiones que realizan, derivadas de los incentivos que puede generar el sistema electoral. Edgar Pereira (comunicación personal, 3 de octubre, 2017) relaciona una modificación al formato de listas con efectos en la gobernabilidad, específicamente si aquellas se abrieran. Esto podría llegar a atomizar en extremo las opiniones que se tienen dentro del legislativo, aunque “de por sí es difícil que el jefe de bloque logre tener disciplina de los miembros del partido (...) en esas condiciones (listas abiertas) se convertiría en un parlamento donde hay 158 puntos de vista, difíciles de ordenar, para comenzar. Afecta menos desbloquear que abrir las listas”. En este punto coincide Eduardo Núñez (comunicación personal, 25 de septiembre, 2017), quien asegura que se ha evidenciado que “las listas abiertas y desbloqueadas generan mayores fragmentaciones en las instituciones de representación, sobre todo el Congreso, lo que plantea una mayor dificultad para construir acuerdos internos en el Parlamento”.

Jonatán Lemus (comunicación personal, 21 de septiembre, 2017) plantea que lo que se logra con listas cerradas y bloqueadas es dar a los partidos cierto poder (sobre los candidatos y sobre los diputados electos). Añade que el hecho de que la dirigencia partidista continúe manteniendo el control del orden en el que ingresan los candidatos electos permite “que las élites del partido puedan

coaccionar a los diputados a ir con la bancada, porque de lo contrario no le van a dar un buen lugar (en la lista) en la próxima elección”. En este caso, la gobernabilidad dentro del Congreso se derivaría de esa disciplina que los dirigentes partidarios lograran del resto de diputados, la cual permitiría, a su vez, contar con mayor cohesión, reflejada en la coherencia al momento de proponer y votar por diversas iniciativas.

4.2 Acercando a los electores con los representantes

Una de las principales carencias del sistema de partidos guatemalteco ha sido la falta de representación que los ciudadanos perciben de parte de quienes resultan diputados electos al Congreso de la República. Esta falta de representación ha derivado en un distanciamiento entre los mismos actores. Por esto, uno de los objetivos de la reforma electoral se ha centrado en privilegiar el acercamiento entre los electores y los candidatos y, posteriormente, los ciudadanos de un distrito y sus representantes electos.

Siguiendo el sentido del debate entre representatividad y gobernabilidad, Mario Yon (comunicación personal, 22 de septiembre, 2017) afirma que “lo que buscan estas modificaciones a las listas y este tipo de reformas” es precisamente atender a la representatividad. “Depende de qué método se utilice para abrir o desbloquear las listas es como se va a conseguir la intensidad de representatividad, lo cual, muchas veces, puede ir en detrimento de la gobernabilidad”, asegura (M. Yon). En ese mismo sentido, Mario García Lara (comunicación personal, 26 de septiembre, 2017) indica que “si se logra la posibilidad de votar de forma directa por el candidato que el elector quiere dentro de la lista del partido, creemos que sí mejora sustancialmente la representatividad”. A esta variable la califica como “el objetivo principal y más importante de esta reforma”.

Eduardo Fernández (comunicación personal, 22 de septiembre, 2017) utiliza la misma comparación –entre gobernabilidad y representatividad– y asegura que la población ha demandado mayor representatividad, ya que “en el sistema guatemalteco no hay problema de gobernabilidad, la población no va a decir que lo hay”, por lo que, con una reforma al formato de listas, se estaría atendiendo esta necesidad de acercar a los electores con sus representantes. En este último punto concuerda J. Lemus, quien considera que “el espíritu” de la modificación en los formatos de elección de diputados de “acercar al representante con el votante se mantiene”. Por su parte, Fernández indica que estas modificaciones podrían facilitar la personalización de la responsabilidad, ya que “al día de hoy a lo mejor las decisiones se ven ‘como del partido’, pero si cambiamos este tipo de voto, el verdadero responsable ya no va a ser la dirección partidaria”. Considera que una de las principales razones para realizar la reforma es “que queremos mayor representatividad y mejorar la confianza en la institución legislativa”.

Núñez también asegura que “lo ideal en el efecto de apertura de las listas es fortalecer el vínculo entre representante y representado, que también debe ir de la mano con la dimensión territorial...”. De forma indirecta, introduce la noción de la importancia de realizar reformas complementarias, en este caso atendiendo a las circunscripciones, para que dicho acercamiento entre electores y candidatos se logre de mejor forma.

Tomando en cuenta que las reformas en la forma de elección de diputados (formatos de listas) en El Salvador se han hecho atendiendo a sentencias de la Sala de lo Constitucional, Ricardo Avelar (comunicación personal, 26 de septiembre, 2017) afirma que “sí ha habido sentencias que acercan al ciudadano con su representante”, demostrando así que las modificaciones han

logrado uno de sus principales objetivos. En contraste, sobre la experiencia colombiana, Jairo Riaga (comunicación personal, 31 de enero, 2018) indica que, con la adopción del voto preferente, lo que se logró fue “el efecto contrario” porque se facilitó que “con un número relativamente bajo de votos una persona puede llegar a ocupar una curul, estimulando prácticas deshonestas como la compra de votos”. Por tratarse de una mera transacción, el experto indica que elimina el compromiso de representación que se debería generar con los electores e incentiva un mayor fraccionamiento con respecto a los ciudadanos, quienes no saben a quién dirigirse para fiscalizar. Esto “porque el partido ya no le responde, solo se vuelve una empresa que da franquicias y que autoriza el uso de su logo, no son personas que representen su ideología y su plataforma”.

4.3 Relación entre electores y candidatos (responsabilidad y receptividad)

Las opiniones de los entrevistados evidencian que algunos consideran la responsabilidad y la receptividad de una forma neutra, por lo que solo describen los efectos que podrían tener las modificaciones en el formato de listas. Otro grupo de actores considera los cambios como positivos sobre esta variable y hay quienes creen que la misma se mantendría como hasta ahora.

Esta tercera variable implica una relación, directa o indirecta, en ambas vías, entre elector y candidato –en un primer momento– y ciudadano y representante. Si bien es cierto que se busca que los funcionarios demuestren ser responsables por medio, por ejemplo, de mecanismos de rendición de cuentas, también el ciudadano debe entender que es corresponsable con el candidato a quien está eligiendo. Este es uno de los objetivos de modificar las listas, ya sea estableciendo el voto preferente o las listas abiertas y desbloqueadas: que el actuar de

los diputados pueda ser individualizado y que los mismos reciban una recompensa o un castigo por medio del voto.

De esta forma lo presenta Fernández (comunicación personal, 22 de septiembre, 2017), para quien “representación de lo único que es sinónimo es de corresponsabilidad entre el ciudadano y sus representantes”, proponiendo que los efectos en cualquier tipo de reforma a la LEPP deben contemplar al elector, quien no debe quedar ajeno a las acciones de su representante y debe mantenerse vigilante de las mismas. Martínez-Amador (comunicación personal, 4 de octubre, 2017), por su parte, es de la idea que ya “hay representación” por lo que “en última instancia, lo que queremos tejer para hacer más fuerte la representación es la responsabilidad que tiene el partido frente a sus electores”. Fortín (comunicación personal, 26 de septiembre, 2017) indica que esta variable le da cierta “noción al electorado de que tiene una mayor vinculación con su representante y de esa manera lo puede hacer más responsable de sus decisiones”; sin embargo, indica que los resultados dependerán “del tipo de calidad en la representación que se busca”.

Por su parte, Lemus asegura que “realmente no existe la capacidad de poder ver quién (de los diputados electos) es responsable” por las decisiones que toma en el Congreso, ya que dicha responsabilidad se diluye entre 157 diputados más.

4.3.1 Votar por la persona y no por el partido

Para Carlos Fion (comunicación personal, 2 de octubre, 2017), resulta positivo “que la gente vote por quien quiera votar, para que la elección sea más legítima y para efectos que el diputado tenga más compromiso con su población, en determinado momento”. De darse otras reformas a la LEPP, considera que “ese diputado tendría la

responsabilidad por su subdistrito, por lo que el elector sabe a quién tiene que demandar, aunque no necesariamente sea del partido por el que votó; sea quien quede (electo), él es el representante del subdistrito”.

También para Gloria López (comunicación personal, 2 de octubre, 2017), existe relación entre lo que denomina “voto personal” y una relación más directa entre ciudadanos y representantes, que facilita la fiscalización:

Los ciudadanos sienten la necesidad de poder votar por la persona y no por el partido político o por una organización política determinada. Lo que quieren es conocer al candidato por el cual están votando y, por lo tanto, tener más facilidad, posteriormente, para exigir el cumplimiento de las funciones de esta persona que resulta electa para un cargo público. Lo que se pretende, en este caso, es saber a quién se vota, a quién se elige, para saber a quién exigir cuentas o más transparencia en el ejercicio de la función.

Califica de “beneficiosa” la reforma, “ya que los ciudadanos sabrían a quién acudir para exigir el cumplimiento de los planes o de la oferta política que realizan a la hora de ser candidatos” (G. López).

En este mismo sentido, Núñez indica que “al generarse un vínculo más directo entre representante y representado, debería haber un mayor sentido de responsabilidad y, por ende, de rendición de cuentas en relación con el mandato que se ha recibido”. Sin embargo, recuerda también que “uno de los principios de la democracia representativa es el de la autonomía relativa, esto es,

en el entendido de que los intereses son plurales, el representante debe tener cierta autonomía frente a dichos intereses de quienes buscan influir sobre él”.

Fernando Linares Beltranena (comunicación personal, 25 de septiembre, 2017) considera que “como (los diputados) no se deben al secretario general del partido sino al público, tienen que quedar bien con ellos, sobre todo quienes quieren que los reelijan”. Felipe Alejos (comunicación personal, 2 de octubre, 2017) también considera que, por los incentivos que genera esta reforma, existiría “un mayor compromiso” de los diputados electos con sus representantes.

García Lara (comunicación personal, 26 de septiembre, 2017) indica que la propuesta de modificar las listas, establecer distritos más pequeños y permitir una mayor apertura a nuevos partidos “busca ser un asunto de doble vía, esto es, que el elector se sienta más representado, por una parte, y que el representante se sienta más comprometido y más vigilado y supervisado por su elector”. De esta forma, hace ver la necesidad de complementar la reforma a las listas de elección de diputados distritales para que el efecto de acercar a los ciudadanos con los diputados sea mayor y más positivo.

En la experiencia salvadoreña, Luisa Solano (comunicación personal, 3 de octubre, 2017) indicó que, si bien todavía no hay ningún estudio de opinión ni encuesta, en los que se ahonde sobre si existe un vínculo más estrecho entre el ciudadano y su representante a raíz de las últimas reformas introducidas en sus listas de elección de diputados, considera que “la ciudadanía está más dispuesta a fiscalizar y a observar a sus diputados”. Si bien tampoco existe evidencia empírica, los cambios en la actuación de los ciudadanos pueden ser influidos por distintos factores desde diferencias

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

generacionales hasta los efectos psicológicos que puedan tener sobre los electores, por ejemplo, casos de lucha anti-corrupción, lo que hace que dicha ciudadanía sea más activa políticamente.

Avelar indicó también que, a partir de la introducción de las listas abiertas y desbloqueadas en El Salvador, se ha evidenciado que “algunos diputados han hecho una labor interesante de votar a conciencia”. Esto lo relaciona con el hecho de que la elección se puede hacer “por cara”, “entonces ellos (los diputados) responden a su elector y ya no tanto a su partido”. También hace saber que “en El Salvador, el hecho de votar por las caras implica que los diputados tienen que hacer campaña, entonces la gente empieza a conocer quiénes son”. Resalta, sin embargo, que “eso no necesariamente significa que ha habido más control sobre lo que hacen los diputados...” (R. Avelar), lo que demuestra que el mayor acercamiento y la fiscalización son fines que se lograrán cambiando otras variables, por ejemplo, la cultura política de los ciudadanos, y no únicamente atendiendo a modificaciones en las leyes.

Lemus, por su parte, en el plano nacional, considera que estas modificaciones en el formato de listas de elección de diputados distritales “no necesariamente serían un cambio en el aumento de la conexión que habría entre un diputado y su electorado”. Esto porque “la mayoría de diputados, en la actualidad y con las normas dadas, establecen ya un vínculo personal”, por lo que ese acercamiento que esperaba lograrse no se daría en sí por los cambios en los formatos de listas exclusivamente.

4.4 “Voto por persona y no por un partido” (personalismo)

En Guatemala, la política personalista ha sido predominante: Los partidos políticos se conforman alrededor de una sola figura, la cual muchas veces

se constituye también en principal financista, y por ende permite que el nepotismo sea una de las principales dinámicas para introducir “nuevos rostros” a los partidos; asimismo, busca que las relaciones personales de líderes locales o caciques determinen su participación dentro de la estructura partidaria. Premiar estas prácticas puede influir en la poca institucionalización y el poco mantenimiento en el tiempo y arraigo con la población que caracteriza actualmente a los partidos políticos guatemaltecos.

Fernández (comunicación personal, 22 de septiembre, 2017) señala que el problema actual con el sistema electoral y de partidos políticos es respecto a la confianza, “¿y cómo mejorar la confianza? Evidentemente avanzando hacia un voto personalista”. Sin embargo, indica que un excesivo personalismo podría dificultar la gobernabilidad legislativa.

4.5 Tiempo usado para el escrutinio

En Guatemala el escrutinio se realiza en dos momentos. El primero, cuando los mismos ciudadanos que participan y conforman las Juntas Receptoras de Votos (JRV) realizan el conteo de los votos, el escrutinio como tal. Posteriormente se realiza la sistematización de todos esos datos y el TSE es el encargado de la asignación de dichos cargos.

Algunos de los entrevistados tomaron esta variable como sinónimo del tiempo que le toma al elector realizar la votación, esto es, el tiempo que pasa con la boleta mientras marca la lista del partido a quien da su voto. Debido a que se refieren a un proceso diferente al que se definió anteriormente, se hará la diferenciación cuando sea necesario.

4.5.1 *“Un costo que vale la pena pagar”*

En opinión de Fión, cualquiera de estas modificaciones en el formato de lista de elección de diputados distritales “podrían llevar un poco más de tiempo, pero no es algo significativo que debiera eliminar la posibilidad de elegir directamente a la gente, especialmente la posibilidad de que los subdistritos se vean mejor representados”. Que “el escrutinio se va a volver inevitablemente más complejo, ese es un efecto ampliamente comprobado, no solo por la literatura, sino por la experiencia práctica, pero no significa que no se puede hacer” (E. Núñez). El aumento en el tiempo del escrutinio “es un costo que vale la pena pagar” (M. García Lara).

La razón por la que se argumenta mayor complejidad es que “es distinto contar los votos de una lista, la cual es un esquema más simplificado, a tener que contar los votos individuales” (E. Núñez). Y es que, tanto con voto preferente como con listas abiertas, los electores tienen la opción de seguir eligiendo la lista presentada por un partido político o marcar directamente a uno de los candidatos, en la primera, o por varios, en la segunda, por lo que existirían dos momentos en el conteo. El primero sería para establecer cuántos escaños pertenecen a los partidos políticos y el segundo para adjudicar a cada candidato.

Según algunos entrevistados, otro de los efectos que podría tenerse es el incremento en el tiempo que tardan las autoridades en trasladar los resultados a la población. “Llevaría mucho más tiempo del normal, el cual se vería también reflejado al momento del traslado de los resultados. En Guatemala estamos acostumbrados a que, si hoy son las votaciones, en la noche ya queremos ver resultados y si no, es fraude (...) la gente se pone nerviosa” (F. Alejos). Lo importante sería ver cuál de las opciones (sea voto preferente o listas

abiertas) sería la adoptada para que “quede bien regulada, a efecto de que no exista mayor problema al momento de realizar el escrutinio” (G. López).

Otros consultados introducen en su análisis el hecho de que el conteo, en Guatemala, es realizado de forma manual y por ciudadanos. “Con respecto al escrutinio y a los procedimientos que llegan hasta la adjudicación de los cargos, podría haber un incremento en el tiempo debido a que el sistema para hacer ese escrutinio está muy descentralizado y pasa desde las mesas de las JRV y las juntas departamentales; requeriría un entrenamiento muy particular de todos los órganos electorales temporales que participan en el proceso (electoral)” (H. Novales). Sería “un proceso más lento y complicado por el conteo de votos de forma manual, como se hace actualmente en Guatemala. No solo tengo que ver el partido sino además llevar una contabilidad de cuántos votos obtuvo cada una de las personas dentro de la lista” (J. Fortín). A su consideración, será un proceso más complejo.

“Si se abren las listas, habría dos conteos. El primero no debería, en teoría, tardar más porque en este ya se asignaron los escaños por partido. El segundo sí tardaría más tiempo porque se entraría a conocer qué diputados ocupan una curul” (M. Yon). Varios entrevistados no creen que este aumento sea tan excesivo como para que se deba eliminar de la propuesta, puesto que no afectaría en gran magnitud (C. Fión, E. Núñez, M. García Lara y M. Yon).

4.5.2 *Analizar el uso de tecnología*

Algunos de los entrevistados ligaron la idea de mejorar o hacer más eficientes los tiempos en los que podría realizarse el escrutinio con la adopción

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

de herramientas tecnológicas¹⁵. “Habría que analizar el uso de tecnología que pudiera ayudar en este caso al escrutinio de los votos, precisamente para evitar la zozobra, pues el fraude electoral, antes de la era democrática, era algo a lo que se estaba acostumbrado” (F. Alejos). La introducción de tecnología haría que “el resultado fuera instantáneo porque se obtendría electrónicamente” (F. Linares Beltranena).

Novales, García Lara y Pereira también consideran que estos procesos de automatización y, en general, el uso de herramientas tecnológicas se debe ir incorporando de manera paulatina. De darse la primera, “no se tendría que tener miedo a un incremento en el tiempo utilizado para el escrutinio” (H. Novales).

4.5.3 Considerar otras reformas

Únicamente dos de los entrevistados consideraron que el tiempo utilizado para realizar el escrutinio, de darse reformas en el formato de listas de elección de diputados distritales, no se vería afectado y ambos lo asociaron a la modificación de los distritos. “Si se habilita un voto personalista con magnitud baja, no va a haber problema con el tiempo; si se habilita con magnitudes altas sí sería un gran problema” (E. Fernández). Por su parte, Ranferí Montúfar (comunicación personal, 27 de septiembre, 2017), indica que “si es por medio de subdistritos, no creo que haya algún tipo de modificación” en el tiempo.

4.6 Gasto total de campaña

Una de las variables cuantitativas que ha incrementado con cada proceso electoral de forma

exponencial ha sido el gasto registrado en la campaña. A este lo acompaña, necesariamente, el financiamiento que reciben los partidos políticos, el cual, en Guatemala, es mixto. Cuando se introducen modificaciones a la forma en la que se elige a las autoridades parlamentarias, el gasto total de campaña se ve afectado, dado que las relaciones con los financistas también deberán variar en función de si los aportes pueden recibirse de forma personal o si, como es el caso guatemalteco, deben ser canalizados a través de las organizaciones políticas. La finalidad de esta última disposición es poder facilitar al TSE, y a los mismos partidos, su papel fiscalizador.

4.6.1 “Poner más dinero para tener las mismas posibilidades”

Si bien la opción del aumento en el gasto por sí sola se contempló desde las preguntas generadoras¹⁶, el hecho de especificar que este aumento se daría debido a la personalización de las campañas se incluyó dentro de la investigación debido a su recurrencia en las entrevistas realizadas.

Aunque sin asegurarlo, López considera que “si los candidatos se van a promover de forma personal, en realidad eso tendría que incidir (en el gasto total de la campaña). Una persona, como candidato, con voto preferente, va a tener que promoverse, por lo menos dar a conocer su oferta política, por lo que el gasto tendría que variar”.

Núñez, Alejos y García Lara también asocian el aumento en el gasto total de campaña con la personalización del voto. “Si se trata del candidato que va en el cuarto o quinto lugar y tiene el dinero y puede competir, naturalmente va a poner más dinero para tener las mismas posibilidades y posicionarse ante el público y ante el elector” (E.

¹⁵ Esta variable no se tomó en cuenta al momento de plantear las preguntas generadoras, pero, por su recurrencia en las opiniones vertidas por los entrevistados, se incorporó como una recomendación de estos.

¹⁶ Ver Anexo 2.

Núñez). “Definitivamente aumentaría el gasto si se están dando a conocer varias personas, por lo que la campaña global va a ser más cara” (F. Alejos). García Lara (comunicación personal, 26 de septiembre, 2017) agrega el elemento de la duración de las campañas y asegura que “si se tuviera el mismo (...) entonces sí habría posibilidad de que aumente el gasto, porque cada quien estaría obteniendo sus propios recursos”.

“Mientras más particular se hace el voto, más incentivos hay para que los candidatos, a lo individual, inviertan en su campaña”; sin embargo, esa relación, “depende de cómo quede estructurado el resto del sistema” (J. Fortín). Esa necesidad de invertir en campaña individual la asociarían los candidatos a la idea de poder diferenciarse del resto de diputados de su misma organización política, cambiando la lógica de solo necesitar diferenciarse de otros partidos políticos. Este efecto “puede elevar los costos de la campaña” (J. Fortín).

Ante la posibilidad de aumento en el gasto de campaña, Novales indica que sería necesario modificar los techos de gasto; esto debido a que “los candidatos tendrían que hacer campaña también para competir entre ellos y esto incrementa el costo total de la campaña; obviamente los techos tendrían que definirse de manera individual y no por partido”. La lógica es la misma que mencionan Núñez y Alejos, puesto que si se desbloquean las listas –se adopta el voto preferente–, el candidato que se encuentra en la última casilla tiene el mismo incentivo y la misma posibilidad de llegar al Congreso que quien está en las primeras, lo que incrementa, a su vez, la competencia intrapartidaria y el mismo incentivo para gastar, resultando en el aumento en el costo de las campañas. “Siempre y cuando esto se haga con transparencia, este gasto no tendría que ser una preocupación, pero sí debe quedar normado que se permite realizar ese gasto de forma personal” (H. Novales).

Yon comparte la apreciación sobre el efecto que la modificación en el formato de listas de elección de diputados distritales pueda tener en el gasto de campaña y estos dos, a su vez, en las competencias que se podrían generar en los mismos partidos. “[El candidato] tiene que buscar votos para el primer conteo (para el partido) y también tiene que tener suficientes votos de forma individual. Por esto hay que reconocer que puede haber un riesgo en que los diputados del mismo partido, en cierto contexto, se canibalicen” (M. Yon).

Ante la idea de que el gasto pueda personalizarse debido a la misma naturaleza personalista del voto directo, se preguntó a los entrevistados si consideraban conveniente permitir que también los candidatos, de forma directa, puedan gestionar fondos para campañas igualmente personales. Esto, considerando que el candidato sigue formando parte de un partido político, pero que ahora existiera la posibilidad de que el primero pueda acercarse a potenciales financistas sin que el dinero que obtenga pase por la organización partidaria. Esto, manteniendo la práctica de llevar un registro de los aportes y que estos sean fiscalizados por el TSE.

Fión aseguró que el partido CREO, al cual pertenece, “no estaría a favor de eso (permitir que los candidatos, a lo individual, busquen y reciban financiamiento privado) porque le resta transparencia y solo se da la oportunidad para que se aprovechen los intereses personales”. Según el entrevistado, el financiamiento debe continuar “centralizado en los partidos, con un techo total, una responsabilidad y una serie de controles de parte del TSE” (C. Fión). López comparte la idea e indica que permitir buscar fondos de forma personal “podría hacerse, pero no sería recomendable. En primer lugar, puede perderse el control del financiamiento político”. Ambos entrevistados creen que se dificultaría la

fiscalización de los fondos para las campañas, el cual ha sido un trabajo que el TSE ha logrado avanzar gracias a las recientes reformas que le han otorgado mayores controles sobre los partidos políticos, atendiendo demandas ciudadanas. Por estas razones, no sería recomendable dar un paso atrás en dicha fiscalización.

4.6.2 *Prioridad del gasto*

Los entrevistados que coincidieron en este respecto lo hicieron también con el referente al resto de requisitos y variables que serán necesarios para que se pueda dar este escenario. Tanto Pereira, como Fernández, Fión y Alejos asocian la idea de crear subdistritos con la posibilidad y la intención de que se puedan reducir los costos de las campañas políticas. “...en vez de hacer campaña en todo Huehuetenango, por ejemplo, que son 31 municipios, se puede enfocar en un número más reducido de esos municipios” (F. Alejos), por lo que los recursos que se destinaban para todo el departamento se podrían distribuir y ser mejor aprovechados en el territorio que el partido priorice. Fernández considera que los gastos de campaña bajarían con estas modificaciones. “Con listas abiertas y desbloqueadas, voto personalista, en magnitudes bajas con barreras de entrada igualmente bajas para la conformación de partidos, el dinero va a importar menos. Esto porque las organizaciones tienen más libertad estratégica y eso va a hacer que mejore su priorización del voto” (E. Fernández).

4.7 *Todos para uno y uno para todos (competencia intrapartidaria)*

La competencia intrapartidaria es un tipo de ejercicio que se da dentro de los partidos políticos, el cual puede tener resultados positivos o negativos. Los primeros se perciben cuando la competencia permite la rotación y la oxigenación de los autoridades y candidatos dentro del partido. Puede

resultar perjudicial –e incluso destructiva– cuando se alcanzan puntos de competencia desleal o sabotaje entre candidatos que, por ejemplo, desean ocupar la misma casilla en una elección determinada, lo cual podría tener graves repercusiones para el partido en general. Otro aspecto negativo sería que de dicha competencia interna se premiara el personalismo –por puras razones de clientelismo y compadrazgo– por encima de la formación y la muestra de capacidades.

4.7.1 *Por la simpatía de los afiliados*

Una modificación al formato de listas cerradas y bloqueadas podría incentivar una mayor competencia, “la gran diferencia es que la competencia ya no va a ser con el del otro partido, sino con el propio” (E. Núñez). La apreciación es compartida por López, Novales y Fortín. En un primer momento, pasaría de ser una competencia entre organizaciones políticas, a manifestarse “entre los mismos miembros de un partido” (G. López). Los candidatos “tendrían que hacer campaña también para competir entre ellos y esto incrementaría los costos...” (H. Novales). Estas modificaciones “acelerarían la competencia, no solo entre los distintos partidos, sino la misma por la simpatía de los simpatizantes o afiliados de un mismo partido” (J. Fortín).

4.7.2 *Un poco de competencia siempre es sana*

Es posible que estas modificaciones en el formato de listas de elección de diputados distritales impliquen una mayor competencia intrapartidaria, “pero es una competencia sana, que promueve mayor participación (...) esto abriría la posibilidad de nuevos liderazgos, que es lo que está necesitando el país” (C. Fión). La misma apreciación de que dicha competencia podría resultar “sana” para el sistema la comparte García Lara, quien agrega que:

...el hecho de que haya mayor competencia intrapartidaria es bueno porque va a existir la opción de separarse de un partido político si no le gusta ninguna opción de candidatos. Así, un grupo de miembros o candidatos crea su partido y esto demuestra, a su vez, la importancia de que exista este elemento de mayor posibilidad o facilidad de apertura para que se formen nuevos partidos.

Por su parte, Linares Beltranena indica que esta competencia sería positiva para que el factor económico –la práctica informal de lo que comúnmente se ha denominado “compra de casillas”– pudiera ir perdiendo peso dentro de los partidos. A su consideración, “puede ser que un diputado ofrezca uno o dos millones (de quetzales) por el escaño en el Congreso, versus el diputado que vende mejor el producto del partido”.

Novales realiza una comparación con otros sistemas de partidos consolidados, en los cuales “se habla de la posibilidad de que haya canibalismo dentro del partido político, cuando existe el marco institucional bajo el cual se puede desarrollar esa competencia intrapartidaria con listas desbloqueadas”. Sin embargo, asegura que en Guatemala no se estaría arriesgando partidos del todo institucionalizados, fuertes, ideológicos o programáticos, por lo que considera que, “al desarrollarse la competencia dentro de los partidos, se generan los incentivos para que los miembros de estos permanezcan dentro y quieran, incluso, establecer una relación de mutuo beneficio con la marca del partido político”.

4.7.3 *Canibalismo en los partidos políticos*

Que el sistema genere mecanismos de competencia entre los candidatos de un mismo partido no sería

tan aconsejable dentro de partidos con tan poco nivel de institucionalización. Así lo consideran Pereira, Fernández y Yon. “Si ya de por sí es difícil que el jefe de bloque logre mantener cierta disciplina dentro de los miembros del partido, se podría dificultar aún más en estas condiciones” (E. Pereira). Esta idea se vería asociada con la posibilidad de que aumenten los costos para un partido si este intenta mantener cohesionados a sus integrantes. Yon coincide en esta posición y expone el riesgo “de que los mismos diputados de un partido se canibalicen”. Esto podría darse por la misma competencia que crea el voto por preferencia, lo que podría llevar a un “juego sucio dentro del partido o en las mismas campañas” (M. Yon).

El temor antes expresado se ve reflejado en la que Yan Basset y Riaga mencionan ha sido la experiencia colombiana desde que se adoptó la modalidad de voto preferente. Basset (comunicación personal, 6 de octubre, 2017) afirma que “la campaña pasa esencialmente por las candidaturas individuales” lo que, a su vez, ha propiciado que, con los fondos recaudados, se incremente también la competencia intrapartidaria. Esta se ha vuelto “poco sana y ha llevado a una especie de ‘canibalismo’ en el interior de los partidos, se ha generado una dinámica de peleas de todos contra todos [los candidatos] que no permite una acción conjunta” (Y. Basset). Riaga (comunicación personal, 31 de enero de 2018) concuerda y utiliza el mismo término para asegurar que ese canibalismo ocurre dentro de las listas de un mismo partido político, por lo que cada candidato “empieza a ver cómo le quita votos al otro”. Agregó que estas acciones han tenido un impacto en el debilitamiento de los partidos y que, incluso, “demandas electorales ante el Consejo de Estado, la corte más alta en la materia, se dan entre candidatos del mismo partido”.

Núñez califica como el principal peligro que tiene este modelo, en materia de gobernabilidad,

“las posibilidades de aumentar la fragmentación interna de los partidos y la fragmentación de un órgano de representación como el Congreso”. Esta misma fragmentación “podría llegar al sistema de partidos en su conjunto”.

4.7.4 “El efecto no sería muy grande”

Pereira hace una distinción entre los efectos que podría tener el hecho de desbloquear pero mantener las listas cerradas –es decir, establecer un voto preferente–. En este caso “el efecto no sería muy grande”, puesto que “se mantiene la idea de partido, pero obliga al mismo a pensar mejor en sus listas”, en quiénes serán los candidatos que ocupen las casillas correspondientes. Con esta modificación, los electores podrían realizar un voto directo, el cual puede llegar a ser más informado (E. Pereira).

Núñez agrega dos aspectos a esta discusión: el de los liderazgos territoriales y el de su capacidad económica. Sobre los primeros afirma que existen algunos caciques desde hace 15 o 20 años, quienes podrían dificultar la competencia intrapartidaria con su capacidad de controlar y estructurar las listas, a pesar de la posibilidad de realizar un voto preferente. Esta podría ser una característica que se liga con la psicología del elector, puesto que se infiere que el mismo continuaría votando como lo ha hecho hasta ahora, guiado por líderes locales y por la influencia que estos puedan llegar a ejercer sobre dichos votantes. “Esas estructuras de control político real y no formal”, como él las llama, “pueden seguir teniendo cierta capacidad económica para mitigar la competencia intrapartidaria” (E. Núñez), lo que dificultará la introducción de esta dentro de las estructuras partidarias existentes.

Sobre esta apreciación económica, otro entrevistado considera que la competencia interna resultaría menor “porque al final sería lo mismo ir en la

décima que ir en la primera (casilla); lo único es que [los partidos políticos] les pondrían el mismo precio a todas” (J. Lemus). Ambas declaraciones demuestran que se considera que la estructura centralista y vertical que ha caracterizado a los partidos políticos guatemaltecos, y que tiene tanta influencia en la selección y estructuración de las candidaturas, podría mantenerse a pesar de las modificaciones introducidas. Aún no existirían incentivos para que se diera dicha competencia intrapartidaria, puesto que “se siguen generando jerarquías dentro de los partidos y es muy difícil que la competencia se dé dentro de los liderazgos internos” (D. Martínez-Amador).

La competencia se vería durante la campaña electoral, “antes no”, la competencia preelectoral no existiría “porque en realidad todos los candidatos sabrían que van a competir bajo ciertas normas” (F. Alejos). Este punto lo elabora de forma más profunda Basset, quien habla desde la experiencia de Colombia, resaltando los efectos que ya se han observado en el país sudamericano. Asegura que la introducción de estas modificaciones en las listas de elección de diputados, específicamente la del voto preferente, no ha sido suficiente, “porque este voto preferente hace que de todos modos la competencia intrapartidaria se deje a los electores, por lo que no hay procesos previos [de elecciones] internas o primarias, salvo algunos casos” (Y. Basset). El incentivo debería ser que la competencia “bajo ciertas normas” a las que Alejos se refiere, incluyera mecanismos de democracia interna como los que Basset menciona para que los afiliados puedan tener voz y voto al momento de preestructurar las listas de candidatos que se presentarán el día de las elecciones generales. De esta forma, se estaría logrando una reforma que atendiera a las demandas de dichas bases y de los ciudadanos en general, que no forman parte de un partido político específico.

5. EL SALVADOR Y COLOMBIA: ¿Qué podemos aprender?

En su presentación en el volumen *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Freidenberg y Došek (2016) delimitan el período de 1978-2015 para presentar las diversas reformas electorales que se han planteado en la región. Dentro de este margen de tiempo, “ningún país latinoamericano ha evitado hacer una reforma electoral”, y algunas han sido incluidas a nivel constitucional (Freidenberg y Došek, 2016, p. 33). Desde 1978, en América Latina¹⁷ se contabilizan 249 modificaciones electorales. Estas reformas obedecen a las necesidades observadas dentro de los sistemas electorales y de partidos políticos de cada uno de los países que las implementan, aunque algunos comparten las mismas necesidades de responder ante crisis de legitimidad, gobernabilidad o representación.

Según la clasificación que Freidenberg y Došek (2016, pp. 37 y 38) presentan, las modificaciones en los formatos de listas para elegir diputados, a lo que ellos denominan como la “estructura de voto en elecciones legislativas” –las cuales se encuentran

dentro de la clasificación de *reformas orientadas a la competencia entre partidos*– se han dado en 11 países de la región en 17 ocasiones, entre 1978 y 2015. Al analizar estas reformas en conjunto, según los autores la tendencia que se ha observado es hacia una “personalización del vínculo entre electores y partidos” y una “reducción de la capacidad de control de los partidos sobre las candidaturas” (Freidenberg y Došek, 2016, p. 45). Así, los esfuerzos buscan “hacer el sistema de elección más directo, personalizar la representación y atacar el monopolio de los partidos en cuanto a la oferta electoral” (Freidenberg y Došek, 2016), aunque esta última pretensión requiere de una mayor apertura en las listas y de la adopción de mecanismos que permitan las candidaturas independientes.

A continuación se presentan dos casos en los que las reformas al formato de listas de elección de diputados han atendido a la necesidad de nuevas formas de elección de representantes al Congreso o a la Asamblea Legislativa de sus respectivos países.

¹⁷ Los países analizados fueron 18: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Colombia

En Colombia, el sistema del cociente electoral fue establecido como norma general para la integración de corporaciones de representación popular –entre ellas el Congreso–, a raíz de la reforma constitucional de 1968 (Hernández Becerra, 1985). El artículo 172 de la Constitución vigente lo explicaba de la siguiente forma (citada en Hernández Becerra, 1985):

El cociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. Si se tratare de la elección de solo dos individuos, el cociente será la cifra que resultare de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaran puestos por proveer se adjudicarán a los residuos, en orden descendente.

Hernández Becerra (2015) señalaba como una de las características generales de este sistema de cociente electoral colombiano que las candidaturas se formulaban por la modalidad de listas cerradas y bloqueadas, puesto que el orden de los candidatos era invariable, el elector únicamente podía votar por la lista completa, tal y como los partidos las presentaban. Por consiguiente, los escaños que ganara cada una de las listas se repartían a los candidatos siguiendo el orden en el que aparecían en dichas listas. “Además, (Hernández Becerra, 2015, p. 37):”

La regla para la atribución de escaños es la del cociente electoral simple, conocida también como Método de Hare. Sin embargo, cuando en la circunscripción solo se van a proveer dos puestos, se aplica el sistema del cociente electoral rectificado (Método de Hagenbach-Bischoff) en el que el divisor es tres (el número de escaños a que tiene derecho la circunscripción, es decir dos más uno).

Tras ser promulgada la nueva Constitución Política de Colombia en 1991, se registró un considerable aumento de listas inscritas para elecciones del Congreso, lo cual se tradujo en un incremento en el número de partidos allí representados (Benito y Santamaría, 2015). Este aumento se debió, a su vez, a la mayor apertura que se dio dentro del sistema político, la cual, en palabras de Hoskin y García (citados en Benito y Santamaría, 2015, p. 93) “no significó una mayor organización del sistema de partidos” ni “una mejor representación

política”. Dicho sistema de partidos quedó caracterizado, según Holguín (citado en Benito y Santamaría, 2015), por el fraccionamiento de los partidos políticos y la dispersión y la atomización de sus listas electorales, así como por brindar incentivos fuertes para que los políticos favorezcan su personalismo en detrimento de la reputación de su partido, según Botero (citado en Benito y Santamaría, 2015).

En este contexto, el Acto Legislativo 01 de 2003 introdujo transformaciones en el régimen electoral y el sistema de partidos políticos, orientadas a reducir el personalismo y la fragmentación del sistema de partidos (Congresovisible.org, s.f.). Adicionalmente, Benito y Santamaría (2015, p.94) señalan que dicha reforma “buscaba crear nuevas reglas de juego que inducían a los partidos políticos pequeños a agregarse en unidades más grandes y que dificultaba la creación de nuevos partidos...”. Con las figuras propuestas –umbrales, cifra repartidora, listas únicas y el voto preferente– se pretendía “reducir la cantidad de fuerzas políticas en contienda y fortalecer los partidos y movimientos con mayor arraigo en la sociedad” (Benito y Santamaría, 2015, p. 94), además de cohesionar a las organizaciones partidistas, mejorar la representación política y disminuir el clientelismo y personalismo (KAS, 2017). A pesar de contar con objetivos claros trazados, la inclusión de listas con voto preferente fue, para muchos, desfavorable para cumplirlos (Gaceta del Congreso, 22 de abril de 2003, citado en KAS, 2017).

Tanto en 1991 como en 2003, el problema que buscaba transformarse era el de la representación política, al que se le dio como salida la ingeniería institucional. Con las reformas constitucionales de 1991 la intención fue “abrir un sistema bipartidista y excluyente que limitaba la participación...” (Benito y Santamaría, 2015, p. 97). Ya en 2003 lo que se pretendía era fortalecer a los partidos políticos, reducir el número al que habían llegado en la escena política, tras la apertura impulsada en el 91 (Benito y Santamaría, 2015). Esta última reforma, sin embargo, permitía a los partidos políticos optar por listas desbloqueadas o mantenerlas cerradas y bloqueadas.

El Salvador

Al igual que el colombiano, el sistema electoral salvadoreño sufrió varias modificaciones antes de llegar al actual, aunque el país centroamericano implementó las modificaciones a raíz de una sentencia judicial, por lo que las mismas no fueron pactadas ni previamente aprobadas en el organismo legislativo. En 2010, la Sala de lo Constitucional conoció un recurso de inconstitucionalidad que llamó a la implementación, vía jurisprudencia, del voto preferente, el cual, una vez implementado, sería conocido en El Salvador como voto por rostro (Araujo, 2017).

Esto se dio por la petición de declarar contrarios al artículo 78 de la Constitución Política de El Salvador los artículos 250, inciso 1º, y 262, inciso 6º, del Código Electoral (CE) vigente en ese momento. Estos establecían (citados en Araujo, 2017):

Artículo 78. El voto será libre, directo, igualitario y secreto.

Artículo 250, inciso 1º. El ciudadano emitirá su voto haciendo cualquier marca, en el espacio del partido político o coalición de su simpatía, que evidencie inequívocamente el voto.

Artículo 262, inciso 6º. Cuando un partido político o coalición obtenga uno o más diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla.

El argumento era que, por medio de las listas cerradas y bloqueadas, se escogía a la corporación política y se validaba o legitimaba la elección hecha, previamente, por esa organización. En todo caso, el ciudadano votaba por un intermediario, el que, según la sentencia, “ya hizo la elección del orden en que los candidatos ocuparán los puestos que gane el partido político” (El Salvador, Sala Constitucional, Sentencia no. 61-2009, p. 7, citada en Araujo).

Un análisis de la finalidad de la norma impugnada realizado por la Sala Constitucional, respecto del carácter libre del voto, comprobó que no existían mayores ventajas de las listas cerradas y bloqueadas para el fortalecimiento de los partidos políticos. Esto porque el voto libre implica que el ciudadano tenga toda la capacidad de opción a la hora de votar, incluyendo que pueda elegir entre candidatos (de un mismo partido, en este caso) (Araujo, 2017). Esa libertad se veía anulada por la lista bloqueada, puesto que el ciudadano no podía expresar su preferencia o rechazo por algunos de los candidatos propuestos por el partido (Araujo, 2017). De esa cuenta, el artículo 262, inciso 6º, del CE fue declarado inconstitucional.

Con base en dicha resolución, en 2013 fue promulgado por la Asamblea Legislativa un nuevo Código Electoral, el cual normaba el voto preferente en su artículo 186 (citado en Araujo, 2017, p. 81):

Artículo 186, inciso 5º. Para las elecciones de diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa, en la elaboración de las papeletas se observarán, además, las reglas siguientes:

e. Cuando se trate de las planillas de los partidos políticos o coaliciones, se imprimirá la fotografía y el nombre de cada uno de los candidatos o candidatas, en el orden en que fueron propuestos por sus respectivos partidos o coaliciones, con un espacio para que el ciudadano pueda marcar, si así lo desea, el candidato o candidata a quien le otorgue preferencia.

Posterior a esta sentencia de 2009, la Sala de lo Constitucional dictó la sentencia 57-2011, por medio de la cual “se expulsa parte del sistema de asignación de escaños aprobado en el decreto 758” (FUSADES, 2011, p. 1). El CE permitía, anteriormente, que el elector marcara la bandera del partido o la persona y, en caso de marcar por más de un candidato del mismo partido, la marca o el voto se daba a este último, otorgándole preeminencia por encima del voto personal que el elector pudiera asignar. Sin embargo, con esta nueva resolución, el ciudadano tuvo cuatro opciones de elección (FUSADES, 2011):

1. Marcar por la bandera;
2. Marcar por un candidato partidario, lo cual le otorgaba preeminencia, además de sumarle al partido para calcular el número de escaños;
3. Marcar por varios candidatos partidarios de una misma lista o varios no partidarios, cuando estén estructurados en una misma planilla;
4. Votar por un candidato no partidario que no estuviera estructurado con otros.

Según la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), este nuevo fallo tenía dos efectos. Primero, privilegiaba el voto por persona, utilizando el voto por bandera exclusivamente para calcular los escaños que obtiene un partido en determinada circunscripción. Segundo, permitía la marca por varios candidatos partidarios de una misma lista o por varios candidatos no partidarios (FUSADES, 2011).

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Nuevamente, en 2014, una sentencia de la Sala Constitucional (48-2014) “amplió la libertad del voto de los ciudadanos” (FUSADES, 2014, p. 1). Esta disposición permitiría que, a partir de las elecciones legislativas de 2015, los votantes ampliaran aún más su marco de decisión, dado que las candidaturas no partidarias y entre diferentes partidos, de manera conjunta o por separado, fueron incluidas en las listas de elección. La única limitación sería no sobrepasar el número de escaños que correspondiera a la circunscripción electoral en donde se realice el ejercicio democrático (FUSADES, 2014).

A partir de esta última modificación, se ampliaron a seis las opciones para la elección de diputados en El Salvador (FUSADES, 2014):

1. Marcando por la bandera del partido o coalición (aceptación del elector de la totalidad de candidatos propuestos);
2. Marcando la bandera de un partido o coalición y por uno o varios candidatos de la misma planilla o lista, privilegiando a los candidatos marcados;
3. Marcando uno o varios candidatos de un solo partido o coalición;
4. Marcando uno o varios candidatos no partidistas;
5. Marcando candidatos de distintos partidos o coaliciones;
6. Marcando uno o varios candidatos partidarios y no partidarios.

Así, en las reformas que se hicieran a las listas para elegir representantes para la Asamblea Legislativa, se pasó de listas cerradas y bloqueadas a listas cerradas y desbloqueadas, primero, y de estas a listas abiertas¹⁸ con la posibilidad de cruzar el voto, el cual es el método actualmente empleado en El Salvador.

En ambos casos, tanto el salvadoreño como el colombiano, por tratarse de reformas relativamente recientes, la literatura sobre los efectos de estas no es lo suficientemente amplia. Tampoco lo son estudios comparativos entre los datos que se registraban previamente y los que se tienen ahora sobre las variaciones (de registrarse) en el tiempo usado para el escrutinio o el gasto total de los partidos en campaña. Es por esto que, a continuación, se presenta un análisis de entrevistas de forma cualitativa para dichas variables cuantitativas.

¹⁸ En el texto de referencia (FUSADES, 2014, p. 3), las listas abiertas son definidas como aquellas “a través de las cuales los electores podrán elegir candidatos a diputados de diferentes partidos políticos y candidatos no partidarios...”, siendo estas la referencia para utilizar el término de voto cruzado.

5.1 Tiempo total de escrutinio

En El Salvador se registró un incremento en el tiempo del escrutinio (L. Solano, comunicación personal, 3 de octubre de 2017):

Cuando el voto era 'por bandera', la misma noche se tenían resultados. En 2015 (con la introducción de las listas abiertas), a las Juntas Receptoras de Voto (JRV) les tomó en promedio 5.5 horas, de acuerdo a datos del TSE, realizar cada escrutinio (elección de concejos municipales, de diputados a la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano). En promedio, el total fue de 16 horas y media, pero si se revisan notas periodísticas se puede encontrar que hay personas que pasaron más de 24 horas y no habían terminado el escrutinio preliminar. Incluso, hay mesas que no lo lograron, tuvieron que dejar las actas. El cúmulo de errores al momento de llenar las actas también impactan en el tiempo que toma el escrutinio y eso sumado a la falta de capacitación de los delegados (comunicación personal, 3 de octubre de 2017).

Lo anterior evidencia la importancia de que, unido a una reforma en el formato de listas de elección, se plantee también fortalecer el recurso humano que año con año participa en las JRV, puesto que los ciudadanos que las conforman deben estar preparados para afrontar desafíos como el desconocimiento de los votantes y el de la forma de contar los votos, entre otros cambios que puedan darse (L. Solano). Estas capacitaciones serían parte, además, de asegurar un proceso electoral libre e informado. Fernando Bautista (comunicación personal, 15 de enero, 2018)

sustentó lo mencionado por Solano, indicando que en 2015 “los partidos, el TSE, la sociedad civil tuvimos que salir no solamente a promocionar nuestras ideas, sino a explicarle a la población cómo votar”. Estas acciones, asegura, complicaron la campaña además del momento del escrutinio, puesto que hubo mucha confusión a la hora de contar los votos, en parte porque el TSE hizo una campaña muy débil y un proceso igualmente pobre para elegir a las personas que participan en mesas (JRV) el día de la elección.

Ricardo Avelar reafirma lo dicho por Solano y asegura que “era lógico que aumentara el tiempo de escrutinio. La gente y las organizaciones civiles estarían conformes con que se tarde más si el proceso fuera simple, claro y transparente, algo que no sucedió en el país centroamericano”. Agregó que “el Tribunal [Supremo Electoral] no estaba listo, no había tecnología adecuada, y desde ese momento hasta hoy, organizaciones de sociedad civil han presionado al TSE para que le asigne un presupuesto adecuado al sistema de elecciones y al Ministerio de Hacienda, para que asigne buen dinero al Tribunal”.

En contraste con la experiencia salvadoreña, Pablo León (comunicación personal, 24 de enero de 2018) indicó que en Colombia existen dos escrutinios, el primero para efectos de transmisión de datos, el cual lo hacen los jurados electorales, que es un tipo de preconteo. “Los jurados de elección [el equivalente a las JRV de El Salvador] hacen el conteo sacando los votos de las urnas y hacen el conteo rápido en un formulario que llega a la página web de la registraduría inmediatamente”. Una vez terminado ese proceso, “jueces de la república y delegados de la registraduría hacen el escrutinio, el cual tiene valor jurídico y del cual sale el acta de elección”. Posteriormente existen dos momentos, uno en el que se realiza un conteo y en el que se hace el escrutinio, el cual es llevado a cabo por la autoridad electoral y tiene valor jurídico (P. León).

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Basset y Riaga concuerdan sobre esa “doble marca” que deben realizar ahora los colombianos en las listas de elección de diputados. “...lo complicó [el escrutinio] un poco y aumentó el tiempo, porque hay que contar primero el voto de los partidos y luego el voto preferente de cada candidato” (Y. Basset). La relación que hace se basa en “lo complicado” de contabilizar el voto, aunque observó que anteriormente también lo era, “había que contar el voto de muchísimas más candidaturas casi individuales”. Sobre esa misma complejidad en el conteo de votos en Colombia, indicó que se debe a las *circunscripciones especiales* (Y. Basset):

Hay circunscripciones especiales para indígenas y para negritudes a la cámara y allí se representan muchas candidaturas, por lo que podría decirse que la reforma no ha tenido mayores efectos, lo que ha complicado la realización del escrutinio; debido a la presentación de tantas candidaturas, el escrutinio demora mucho tiempo.

En el contexto actual colombiano, de cara a sus elecciones legislativas, más delicado que el tiempo (el cual también señala que se incrementó), es que el margen de error aumentó sustancialmente por el cambio en el tipo de lista porque se duplica la votación (J. Riaga).

El elector tiene la oportunidad de votar por el partido y por ningún candidato o tiene la opción de votar por algún candidato de su preferencia. En el formato aparecía en los primeros renglones la votación por partido, después por la lista y luego el desagregado por los candidatos y al final un total. Había jurados que no sabían cómo funcionaba, entonces

sumaban el número de candidatos y la votación de los candidatos y la ponían en la columna del partido, luego sumaban el partido más los candidatos y lo dejaban en el total, eso duplica la votación. No se sabía cuál era la votación real y, como consecuencia, para estas últimas elecciones, se decidió suprimir la casilla del total de votos porque una de las causales de reclamación era el error aritmético cuando sumaban y se daban cuenta de que los números se excedían. Como ahora no habrá totales, no hay posibilidad de identificar fácilmente esa inconsistencia.

Esto no solo se traduce en problemas de mayor demora en el tiempo total de escrutinio, mayor complejidad o mayor margen de error. Lo más preocupante es que existe mayor probabilidad de corrupción, alterando los resultados electorales (J. Riaga).

5.2 Gasto total de campaña

En su capítulo sobre el financiamiento de los partidos políticos en El Salvador, Artiga-González (2015) indica que el mismo se encuentra estipulado en dos cuerpos: la Constitución Política –vigente desde 1983– y el Código Electoral –vigente, con modificaciones, desde 1993– (OEA, 2011). La modalidad de financiamiento en el país centroamericano es mixta, pero la regulación de financiamiento estatal es poca e insuficiente, mientras que la privada es prácticamente inexistente.

En El Salvador, el financiamiento estatal está orientado “más hacia las campañas electorales antes que al funcionamiento permanente de los partidos” y la regulación de dicho financiamiento solamente se refiere a la llamada “deuda política”

(OEA, 2011). El artículo 210 constitucional refiere que “el Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia” (Constitución de la República de El Salvador, Decreto No. 38, 1983). Esto deja fuera, tanto el financiamiento privado que puedan recibir los partidos, como el apoyo que los candidatos, a título personal, puedan gestionar y obtener por su cuenta (OEA, 2011). Con las reglas del juego dictadas de esta forma, lo usual es que los gastos de campaña sean cubiertos con fondos asignados por el Estado, mientras que los gastos de los candidatos son sufragados con otras fuentes (OEA, 2011).

A raíz de las reformas de 2014, “el fraccionamiento político es una consecuencia lógica del nuevo sistema, el cual hace que cada diputado deba conseguir [fondos] para su campaña” (L. Solano). El problema de que cada candidato consiga sus propias donaciones –en efectivo y en especie– es que “no hay nadie que lo esté fiscalizando del todo (...) es un área gris cómo cuidar el financiamiento de las campañas”. El reto deriva de que no se ha planteado una reforma para atender a esta necesidad, “todavía no se ha sabido cómo fiscalizar cuánto recibe cada candidato, puesto que cada uno consigue sus propias donaciones, lo que sí ha hecho que el gasto de campaña suba y lo ha vuelto más personalista” (R. Avelar).

Bautista indicó que, en el caso de ARENA, cuyos candidatos optaron por apoyar el voto por candidato en las listas abiertas y desbloqueadas, el partido como tal disminuyó el gasto de campaña, pero fueron los candidatos en lo individual quienes lo incrementaron. “El partido tiene una campaña institucional probablemente al aire, con el mensaje base, pero los mensajes directos y más específicos los hace el candidato (...) la gente, las

empresas, los donantes, en vez de darle dinero al partido, le dan al candidato”. En El Salvador está permitido que los financistas otorguen aportes a los candidatos a nivel personal, aunque esto no los exime de presentar documentación ante el TSE; sin embargo, la legislación del país centroamericano aún no contempla techos de campaña y tampoco se ha debatido regular espacios en medios de comunicación (F. Bautista).

Al igual que en El Salvador y en Guatemala, el sistema de financiamiento establecido en Colombia es mixto, con predominio del público sobre el privado (KAS, 2010). El primero varía de acuerdo con su destino, el cual puede ser para campañas electorales o para financiamiento del funcionamiento de los partidos políticos (KAS, 2010). En lo que atañe a las campañas para diputados al Congreso, reguladas por el artículo 13 de la Ley 130 de 1994, se establece que el Estado “repondrá los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$400) por cada voto válido depositado por la lista o listas de candidatos inscritos”. La Constitución colombiana también reconoce como competencia del Estado el establecer límites al gasto en campaña de las organizaciones políticas, así como a los aportes y contribuciones privadas (Navarrete Montoya, 2010). En cuanto al componente privado, el Consejo Nacional Electoral es el encargado de establecer los toques de los aportes particulares, contribuciones, donaciones de personas jurídicas o créditos con el sector financiero (KAS, 2010); esta cifra debe ser establecida al menos seis meses antes del día en el que se haya establecido la contienda electoral (Navarrete Montoya, 2010).

Sobre techos presupuestarios de campaña a los aportes particulares, la legislación colombiana no ha establecido ningún tope a la suma de dichos aportes, tampoco a los individuales, ni a los del candidato o su familia, más allá del techo global (Navarrete Montoya, 2010). Esto significa que

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

una sola persona, sea el mismo candidato o un externo, podría financiar el total de la suma que se permite en una campaña, mas no se permitiría que ambos o más personas puedan aportar *hasta* la suma máxima permitida, dado que se estaría sobrepasando el tope establecido (Navarrete Montoya, 2010). Este límite aplica a cada uno de los candidatos que conforman la lista de un partido político, contrario al caso de Guatemala, en el que los techos son establecidos a estos últimos.

El Acto Legislativo 01 de 2009 modificó una serie de artículos constitucionales referentes al financiamiento de campañas políticas, las funciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), entre otras. Del Proyecto de Ley Estatutaria (PLE), resulta positivo lo estipulado en su artículo 26 sobre que “los partidos y movimientos políticos continúen con la obligatoriedad de responder por las cuentas de sus candidatos”, por lo que se le exige a la administración de recursos llevar estos en una cuenta bancaria única, controlada por un gerente de campaña, en cada organización (citado en KAS, 2010, p. 14). Dicho gerente está facultado para abrir subcuentas para la regionalización de la campaña, así como para la individualización de esta para las listas con voto preferente (KAS, 2010).

Según León, en Colombia es casi imposible establecer si se dio algún efecto en el gasto total de campaña, debido a que muy pocos partidos optaron por desbloquear las listas. Sin embargo, aunque la lista esté bloqueada, cada uno de los candidatos debe rendir cuentas y es decisión interna del partido si centraliza sus recursos o si cada candidato presenta sus informes. Si se cierran las listas “es mucho más fácil la financiación porque no presenta cuentas cada candidato, sino que lo hace el partido” (P. León).

Basset indicó que, a su criterio, el gasto continúa igual, “porque básicamente la campaña pasa por candidaturas individuales con el voto preferente. Hay financiamiento público que pasa por los partidos, pero no es lo esencial del financiamiento, no hay controles eficaces y los gastos de campaña han aumentado en los últimos años debido a esa falta de controles suficientes”. Al decir del entrevistado, la transparencia en los gastos de campaña es una tarea pendiente aún en Colombia. Dichos gastos han aumentado “porque, teniendo la posibilidad cada uno de los candidatos de conseguir financiación por su propia cuenta, se han disparado los costos” (J. Riaga). Sobre la poca rendición de cuentas, asegura que “hay que decirlo, no todos los candidatos reportan la totalidad de los gastos de campaña, sino que tienen la habilidad de ajustar sus cifras para los reportes de información oficial, pero hay mucho dinero sin registrar”.

Con respecto a la regulación sobre la materia, indicó que “se ha intentado controlar un poco, estableciendo legalmente la obligación de que cada candidato debe tener un gerente de campaña y un contador para hacer la revisión de cuentas”. Existe una ley de 2017 en la que se establece que, si los partidos no están pendientes de controlar los topes de campaña, serán sancionados también, “pero si el partido ya no tiene control sobre eso, depende de la buena fe que le reporte la información” (J. Riaga). Esta dificultad aumenta con los candidatos que pierden elecciones.

6. MÁS ALLÁ DE LOS FORMATOS DE LISTA DE ELECCIÓN

Parte fundamental del debate de reformas a la LEPP se ha centrado en la necesidad de que las mismas sean integrales, al mismo tiempo que acotadas. Esto con el fin de encontrar puntos en común entre las demandas ciudadanas y la viabilidad técnica en su implementación.

Tomando en cuenta estas necesidades, y más allá de las preguntas generadoras presentadas, los entrevistados propusieron algunos cambios adicionales para apoyar la implementación de nuevos formatos de listas de elección de diputados distritales. Aunque los planteamientos fueron variados, se utilizaron aquellos en los que los entrevistados tuvieron mayor coincidencia.

6.1 La responsabilidad en el TSE

Según Pereira, García Lara, Yon, López y Avelar, se deben realizar aún varias reformas para que el TSE pueda cumplir a cabalidad con sus responsabilidades como institución rectora en materia electoral, dotándolo de las herramientas necesarias para que pueda realizar sus funciones. Aunque coinciden en la necesidad de fortalecer a la institución y a sus autoridades, cada uno apoya una variable en específico.

García Lara opina que es importante insistir y lograr una verdadera y completa independencia

de los magistrados, quienes pueden llegar a verse limitados en su actuar y en su toma de decisiones debido a la forma en la que son electos (M. García Lara).

Es evidente que cuando el pleno (de magistrados) del TSE es electo por las personas a quienes debe fiscalizar, existe al menos un período en el que dichos magistrados tienen el sentimiento de agradecimiento hacia esos electores. Por eso es importante una autoridad electoral más independiente de lo que es ahora, para que pueda velar por que la competencia partidaria y el financiamiento estén bien supervisados y vigilados, siempre sujetos a las normas y reglamentos del Tribunal.

Una forma de facilitar dicha independencia es proponiendo que los magistrados deban elegirse de forma individual, uno por uno, en plazos distintos y ampliando los plazos de las magistraturas (M. García Lara).

Pereira y López concuerdan con que la fortaleza se debe dar en la administración de los procesos electorales. Pereira se centra en las auditorías que

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

deban hacerse sobre los partidos “en todo sentido, desde financiamiento hasta el funcionamiento, esto es, velar porque cumplan con los requisitos legales”. Otro aspecto primordial es priorizar las capacitaciones, “tanto para el personal del TSE, para sus órganos temporales como las juntas electorales municipales y departamentales y las JRV” (G. López). Al decir de la entrevistada, estas últimas son importantes porque son las primeras en realizar el escrutinio y las responsables de llenar los documentos electorales en los que se hacen constar los resultados.

Por su parte, Avelar y Yon consideran que se debe separar la función del TSE en dos: una encargada de lo administrativo y la otra de lo jurisdiccional. Ambos afirman que la importancia radica en que se puede tener un órgano electoral cuya única función sea organizar bien las elecciones, separado de un tribunal que se dedique a impartir justicia electoral. Esta división de funciones “asegura que la primera tarea sea completamente técnica” y que no limite el trabajo únicamente a “abogados que estén decidiendo sobre la tecnología que debe utilizarse o sobre qué impresores deben usarse para las actas” (R. Avelar).

6.2 *Modificar actuales distritos electorales*

Uno de los principales problemas del sistema electoral actual, al decir de los entrevistados, es la falta de representatividad con respecto a los ciudadanos electores. Por esta razón, las propuestas que se discuten sobre reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos¹⁹ deben atender, primordialmente, esta carencia.

Así lo afirman Fión, Alejos, Montúfar, Fernández, Núñez, Novales, Fortín, García Lara, Yon y los salvadoreños Solano y Avelar. Estos entrevistados coincidieron en la idea de que, a la modificación en el cambio de formato de listas de elección de diputados distritales, debe acompañarla una modificación en los actuales distritos electorales.

Fión indica que, en su partido, consideran que “la subdivisión distrital resolvería la representación de cada población, puesto que el elector ya no da su voto para elegir a uno o dos [diputados], sino directamente vota por el representante de su distrito”. La propuesta debería de contemplar que cada subdistrito no tenga una magnitud mayor a cinco, lo que es el equivalente al número de diputados que se elige en cada uno (C. Fión). Fernández, por su parte, asocia las bajas magnitudes con un voto “personalista”, lo que permitiría – aunque no aseguraría – que los electores se sientan más cercanos a sus representantes. “Si lo que se busca es un mecanismo de personalización del voto, se debería eliminar el voto partidista para simplificar el proceso electoral y habría que hacer distritos y subdistritos con magnitudes más bajas” (E. Fernández). “Reducir el tamaño de los distritos más grandes podría contribuir a acercar a los representantes con sus representados y este es un cambio necesario que, además, viabilizaría mejor la propuesta de listas desbloqueadas” (H. Novales).

La misma idea de adoptar un cambio en los distritos casi como condición *sine qua non* la comparte García Lara, quien afirma que “el tamaño de los distritos es fundamental porque si no se modifican, las listas abiertas se vuelven muy difíciles de manejar”. El mejor ejemplo, al decir del entrevistado citado, es el de El Salvador, en donde se dio un aumento en el tiempo tomado para realizar el escrutinio debido a que las “listas (abiertas) eran demasiado grandes”.

¹⁹ Posteriores a las aprobadas en 2016.

Núñez está de acuerdo con el planteamiento que la Comisión de Asuntos Electorales (CAE) del Congreso de la República hizo en la propuesta de reformas presentada en 2017, las cuales buscan, en palabras del entrevistado, “re-districtar y desbloquear las listas” actuales. El hecho de disminuir la magnitud de los distritos, subdividiéndolos, lo asocia con la idea de “fortalecer la representación territorial”, ya que asegura que “en un lugar como Totonicapán [por ejemplo] podrían participar líderes de los cantones” quienes reforzarían dicha representación (E. Núñez).

En el caso salvadoreño, Solano y Avelar concuerdan con que la magnitud de la circunscripción es importante, asimismo en como evaluar si El Salvador podría transitar a un sistema de distritos que permita una mejor representatividad. Sería necesario evaluar el tamaño de los distritos, puesto que los uninominales “permiten saber que hay una persona responsable de la representación y es más fácil de fiscalizar, exigirle y preguntarle sin que se excuse en que hay otras personas para ‘culpar’ si no se hace algo (...) tri-nominales también podrían funcionar, en el sentido que se admiten mayorías” (R. Avelar).

6.3 Evaluar financiamiento personal

Las reformas a la LEPP aprobadas en 2016 se centraron en el régimen de financiamiento de los partidos políticos, así como en el fortalecimiento del TSE en su función fiscalizadora, creando, incluso, nuevas unidades para focalizar este trabajo. A pesar de la incorporación de estas propuestas –de las cuales no se han conocido mayores alcances debido a que no se pondrán en práctica hasta el proceso electoral de 2019–, algunos de los entrevistados resaltaron la necesidad de incluir nuevas modificaciones en términos de financiamiento, si se incorporan los cambios en las listas de elección de diputados distritales.

Núñez, Novales, Martínez-Amador, Lemus y Yon recomiendan evaluar la actual legislación para saber si es necesario o recomendable que se permita el financiamiento personal, tomando en cuenta que la modificación en el formato de la lista de elección de diputados distritales favorecerá dicha personalización del voto.

Núñez considera que “la reforma en materia de apertura y desbloqueo de listas debería estar acompañada de una formulación diferente de los topes al gasto, para establecerlo por tipo de elección”. La propuesta del entrevistado es que dichos techos presupuestarios puedan variar dependiendo del tamaño del distrito y de su población, ya que, según él, “una cosa muy distinta es ser candidato en ciudad de Guatemala, donde se eligen 19 diputados, que ser candidato en El Progreso, donde se eligen dos; la inversión en Guatemala probablemente va a ser mucho mayor”. El reto estará en lograr la suficiente flexibilidad en el diseño del tope de gasto para evitar que el costo de las elecciones incremente, así como el gasto no reportado (E. Núñez). Martínez-Amador coincide con la idea de reducir los techos a las grandes donaciones y agrega que se deberá evaluar “la posibilidad de que personas individuales puedan financiar partidos” puesto que, según el entrevistado, “es la única forma en la que partidos pequeños y minoritarios pueden, de alguna manera, hacer frente a los gastos de una campaña”.

“Una elección centrada en los candidatos requeriría un régimen de financiamiento en el que los techos, los límites a los aportes y la responsabilidad de los gastos y de la rendición de cuentas quede también en los candidatos de forma individual”, para lo que sería necesaria una reforma a la actual LEPP (H. Novales). Según el entrevistado, se generaría también una competencia entre los candidatos del mismo partido, para lo cual deberán realizar

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

cierta campaña, lo que podría incrementar los costos globales o totales, por lo que “los techos, necesariamente, tendrían que definirse de manera individual, no por partido”.

Lemus, por su parte, cuestiona que puedan materializarse reformas en este sentido, puesto que asegura que “la lógica [de las reformas] sigue siendo fortalecer los partidos políticos”. Reconoce, como el resto de entrevistados, que “las listas abiertas obligarían a pensar si se acepta el financiamiento personal, al mismo tiempo que debería fiscalizar a las personas [candidatos] y no a los partidos”.

Defendiendo una lógica más “partidista”, Fión y Alejos se mostraron en desacuerdo ante la interrogante de si sería recomendable permitir reformas a la normativa electoral en cuestión de financiamiento directo a los candidatos. Según el primero de ellos, una medida como esta “restaría transparencia y solo daría la oportunidad al aprovechamiento de intereses personales”, por lo que considera que los aportes, tanto dinerarios como en especie, “tienen que estar centralizados hacia los partidos, con un techo universal, una responsabilidad y una serie de controles de parte del TSE” (C. Fión). El segundo comparte la misma apreciación, afirmando que, de darse las reformas, “se saldría de las capacidades de los partidos el poder fiscalizar las fuentes de financiamiento” (F. Alejos).

CONCLUSIONES

Los hallazgos del estudio evidencian que las listas cerradas y bloqueadas han privilegiado el voto partidario, manteniendo un orden jerárquico que responde a la decisión de los órganos internos del partido sobre el orden de la presentación de las candidaturas. Las listas cerradas y desbloqueadas, y las listas abiertas, por su parte, tienden a la personalización del voto, entendida esta como la elección del o los candidatos por los que se siente mayor simpatía. A su vez, genera mayor atomización dentro de un mismo partido por la competencia interna que generan.

La bibliografía revisada sugiere que no existirá ningún efecto agregado en el sistema de partidos o en el sistema electoral, de darse únicamente cambios en el formato de listas para la elección de diputados distritales, aislados de otras reformas. Sin embargo, en los casos de estudio se evidenció que las variables del tiempo utilizado para el escrutinio y el gasto total de campaña sí sufrieron un incremento considerable. Este hecho da luces sobre posibles reformas complementarias que deberían considerarse para lograr una integralidad en la norma.

Desde la perspectiva del elector, y en términos teóricos, el sistema electoral más conveniente siempre será el que menos complejidades presente. El caso de la adopción de listas abiertas y desbloqueadas en subdistritos de magnitudes altas,

como en San Salvador, ejemplifica lo complicado que puede ser implementar reformas no integrales que atiendan a retos coyunturales. En todo caso, se deben atender las demandas ciudadanas sin descuidar los aspectos técnicos, la viabilidad en la implementación y los tiempos electorales.

Si bien no se puede trazar una relación directa entre implementar listas que busquen acercar a los electores con sus candidatos y un incremento en la satisfacción con la democracia, sí existen algunos parámetros de mejora con respecto a esta segunda. El acercamiento que se busca lograr debe verse reflejado en una mayor y mejor fiscalización de los ciudadanos hacia los representantes electos y una mayor legitimación de estos últimos por medio de una elección más directa.

Las experiencias exploradas dan cuenta de los diversos efectos que los cambios en una variable pueden tener sobre el resto del sistema electoral. Aunque de naturaleza diversa, ambos casos referidos en el estudio resaltan la importancia de contar con una institución electoral lo suficientemente fuerte y con las capacidades necesarias para implementar las reformas, las cuales deben ser integrales.

En el caso guatemalteco en específico, la mayoría de entrevistados indicó que el cambio en el formato de listas *debe* ir acompañado de una subdivisión de los actuales distritos electorales. Esto debido a las

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

magnitudes tan variantes que existen entre uno y otro, lo cual podría llegar a complicar la elección, causar que esta tome más tiempo o, incluso, dificultar el escrutinio. Para lograr tal propósito, se debe consultar a la Corte de Constitucionalidad sobre la viabilidad de dicha incorporación, evaluando el artículo 157 constitucional, en el cual se establece que los diputados son electos por el sistema de distritos electorales y lista nacional.

La exploración de casos mostró que en ambos países en los que se dieron reformas al formato de listas de elección de diputados, el tiempo total de escrutinio incrementó e, incluso, se complicó. En El Salvador se debió, en parte, al poco tiempo que hubo entre la modificación y la implementación por parte de la autoridad electoral; en Colombia, debido, en parte, a la cantidad de diputados que se eligen a cada una de las cámaras. Es recomendable que exista un período prudente, recomendablemente entre tres y cuatro años, entre el momento en el que se aprueban las reformas y el próximo evento electoral, de manera que le permita al TSE, en el caso de Guatemala, tener el tiempo suficiente para implementar los cambios requeridos.

Los casos explorados dan luces sobre que, en Guatemala, mantener la magnitud de los distritos puede llegar a tener un efecto sobre la complejidad a la hora de emitir el voto, así como en el tiempo que les toma a los ciudadanos miembros de las JRV, la realización del escrutinio. En la primera, debido a la cantidad de candidatos que podrían llegar a presentarse en un distrito con magnitud mayor a seis (6); en la segunda estaría sujeta a la fórmula que se proponga y apruebe para trasladar los votos en escaños y para asignar estos a cada partido para realizar la asignación final.

Las aproximaciones al incremento que se dio en el gasto total de campaña, tanto en El Salvador como en Colombia, permiten hacer recomendaciones

sobre una posible reforma a lo normado sobre financiamiento electoral en Guatemala. Actualmente, dicho financiamiento debe ser canalizado a través de las organizaciones políticas; así también, los responsables, administrativa y penalmente, son los secretarios generales de los partidos y los contadores.

De introducirse la figura del voto preferente, si el candidato a diputado distrital es quien puede acercarse de forma directa a su elector para conseguir el voto, se abre la posibilidad para que este pueda, a título individual, gestionar sus contribuciones privadas. Esto siempre y cuando la responsabilidad de rendir cuentas pase también al candidato de forma directa, quien también debe seguir documentando sus ingresos y egresos al partido político y este al TSE.

Cualquier aprobación a una nueva reforma a la LEPP debe pasar, necesaria y obligatoriamente, por un estudio técnico en el que se presenten modificaciones complementarias. De igual forma, se deben facilitar las herramientas para que el TSE logre su implementación, respetando todos los plazos constitucionales y los tiempos electorales pertinentes, además de atender a demandas ciudadanas de cambios sustanciales.

REFERENCIAS

- Araujo, Alba Cristina. "Voto preferente en El Salvador: Lecciones aprendidas". *Derecho Electoral*, 2017: 153-169.
- Artiga-González. (2015). *El sistema político salvadoreño*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Benito Herrera, C. I., & Santamaría Uribe, N. S. (junio de 2015). La reforma política colombiana de 2003: explicación e intervención. *Economía y Región*, 9 (1), 91-107.
- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems en Advanced Democracies. *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3: 609-624.
- Bosch, A., & Orriols, L. (2014). Ballot Structure and satisfaction with democracy. *Journal of Elections, public opinion and parties*, 24 (4): 493-511.
- Brolo, J. (2013). *El tamaño importa. Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*. Guatemala: ASIES.
- Carey, J. (2006). *Legislative Voting and Accountability*. Hanover: Department of Government.
- Carey, J., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4: 417-439.
- Chang, E. (2005). Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation. *Journal of Politics*, 67(3), 716-730.
- CongresoVisible.org. (s.f.). <http://www.congresovisible.org/democracia/reformas/2003/> (último acceso: septiembre de 2017).
- Flores Ortiz, E. (s.f.). Disciplina y cohesión partidista en la Cámara de Diputados federal, 2008-2011. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Fortín, J. (2016). *Armando el rompecabezas: Distritos Electorales en Guatemala*. Guatemala: ASIES.
- Freidenberg, F., & Dosek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas-Zamora, M. Vidaurri, B. Muñoz-Pogossian, & R. Chanto, *Reformas políticas en América Latina tendencias y casos* (págs. 25-92). Washington, DC.: Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).
- FUSADES. (2011). ¿Cómo votar en el 2012?: La necesidad de impulsar una campaña de educación cívica. San Salvador: FUSADES.
- FUSADES. (2014). Las listas abiertas y el voto cruzado: Implicaciones inmediatas. *Análisis político*, 20, 1-6.
- FUSADES. (2015). *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*. Antiguo Cuscatlán: FUSADES.
- Giraldo García, F. (julio-diciembre de 2012). Reformas electorales y ajustes institucionales pendientes en Colombia. *Papel político*, 17 (2), 497-521.

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

- Hernández Becerra, A. (1985). *El régimen electoral colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional Autónoma de México. Consultado septiembre 11, 2017, de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1045/3.pdf>
- Hix, S., Johnston, R., & McLean, I. (2010). *Choosing an Electoral System*. Lóndres: Academia Británica.
- Iniciativa de ley n.º 5059*, que dispone aprobar reforma al Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Diputados ponentes: Roberto Ricardo Villate Villatoro, Gustavo Arnoldo Medrano Osorio y Edgar Tomás Córdova Molina. 28 de junio de 2016. Guatemala.
- Iniciativa de ley n.º 5158*, que dispone aprobar reforma al Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Presentada por el Organismo Ejecutivo. 3 de noviembre de 2016. Guatemala.
- Karvonen, L. (2004). Preferential Voting: Incidences and Effects. *International Political Science Review*, Vol. 25, No. 2, 203-226.
- KAS. (2017). Voto preferente en Colombia y acuerdo de participación política. Reflexiones preliminares. *KASPaper*, 29, 1-30.
- Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Lemus, J. (2013). Qué entendemos por “partidos franquicia”. *Momento*, 28(3) 1-14.
- Lijphart, A. (1990). Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985. *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2: 109-134.
- Matas Dalmases, J. (1999). Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En M. Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política* (págs. 317-342). Madrid: Tecnos.
- Misión de Observación Electoral. (s.f.). «Síntesis de las propuestas de reforma política y electoral de la Misión Electoral Especial de Colombia.» <https://moe.org.co/>. 17 de Abril de 2017. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Colombia-Misio_n-Electoral-Especial-1.pdf (último acceso: 29 de Noviembre de 2017).
- Navarrete Montoya, J. G. (2010). *Financiamiento electoral en Colombia*. Bogotá.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 198: 197-221.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Norris, P. (1997). Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review*, Vol 18(3), 297-312.
- Norris, P. (2002). *Ballot Structures & Legislative Behavior*. Cambridge: Harvard University.
- Novalés, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: ASIES.
- Novalés, H. (2015). Corrupción, protesta, ¿reforma? *Actualidad Política: Revista de análisis político de Guatemala*, (10): 1-10.
- Ortega Villodres, C. (2006). *Preference voting systems and their impact on the personalisation of politics*. Granada: Departamento de Ciencia Política y de la Administración.
- Pasquino, G. (2016). La personalización de la política: más peligros que ventajas. *Cuadernos de Pensamiento Político*, No. 50 (abril/junio), 19-24.
- Torrens, X. (1999). Los sistemas electorales. En M. Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política* (págs. 343-371). Madrid: Tecnos.

ANEXOS

ANEXO 1. Lista de personas entrevistadas

Alejos, F. (2 de octubre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera [Cinta de audio]. Diputado al Congreso de la República de Guatemala por el Partido Todos. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Avelar, R. (26 de septiembre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera y E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo salvadoreño. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Bautista, F. (15 de enero de 2018). Entrevista de C.M. Luna Aguilera. [Cinta de audio]. Diputado al Parlamento Centroamericano por el partido Alianza Revolución Nacionalista (ARENA) de El Salvador. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Basset, Y. (6 de octubre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Profesor de la Universidad del Rosario en Colombia. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Brolo, J. (3 de octubre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Investigador. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Fernández, E. (22 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Comunicación personal. Profesor de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Fión, C. (2 de octubre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera [Cinta de audio]. Diputado al Congreso de la República de Guatemala por el partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO). ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Fortín, J. (26 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

García, M. (26 de septiembre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera [Cinta de audio]. Director ejecutivo de la Fundación 2020. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Lemus, J. (21 de septiembre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera [Cinta de audio]. Politólogo. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Linares, L. (25 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Diputado al Congreso del República de Guatemala por el Partido de Avanzada Nacional (PAN). ASÍES, Guatemala, Guatemala.

López, G. (2 de octubre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Directora electoral del Tribunal Supremo Electoral. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Martínez-Amador, D. (4 de octubre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo y profesor de la Universidad Rafael Landívar. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Montúfar, R. (27 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Diputado al Congreso de la República de Guatemala por el partido Encuentro por Guatemala (EG). ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Novalés, H. (21 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Núñez, E. (25 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

(†) Pereira, E. (3 de octubre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Solano, L. (3 de octubre de 2017). Entrevista de C.M. Luna Aguilera [Cinta de audio]. Investigadora de estudios políticos del Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). ASÍES, Guatemala, Guatemala.

Yon, M. (22 de septiembre de 2017). Entrevista de E.A. Ruíz Galeano [Cinta de audio]. Politólogo. ASÍES, Guatemala, Guatemala.

ANEXO 2. Preguntas generadoras

Pregunta central

- ¿Qué implicaciones ha tenido la adopción de cambios en el formato de listas de candidatos a diputados del Congreso o la Asamblea Legislativa?

Preguntas secundarias

- ¿Cuál era el modelo o método anterior de elección? ¿Cuál era el tipo de lista?
- ¿Qué argumentos se utilizaron para proponer la modificación? ¿Cuál era el contexto político al momento de hacer dicha propuesta?
- ¿Cuáles han sido, a su consideración, los efectos de esta modificación en el formato de elección en términos de...?
 - Gobernabilidad (proceso por el que diversos grupos se logran coordinar y colaborar para ejercer el poder y la autoridad).
 - Representatividad (inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado, tomando en consideración la fidelidad con la que los representantes reflejan posturas ideológicas, intereses particulares del electorado y la pluralidad social).
 - Responsabilidad y receptividad de los candidatos con sus electores (relacionadas a las demandas ciudadanas y a los canales formales e institucionales que existen entre aquellos y sus representantes).

Las siguientes variables a considerar resultaron de la literatura revisada para realizar el marco teórico de esta investigación. Si creyera conveniente agregar otra, agradeceríamos nos lo indique.

- ¿Se detectó algún efecto en el tiempo usado para el escrutinio? ¿Aumentó, disminuyó, siguió igual?
- ¿Se detectó algún efecto en el gasto total de campaña? ¿Aumentó, disminuyó, siguió igual?
- ¿Se detectó algún efecto en la competencia intrapartidaria?
- ¿Se detectó algún efecto en personalismo durante las campañas políticas y durante el período por el que los funcionarios resultaron electos? ¿Se vio afectada la disciplina partidaria, tras la elección de los candidatos? ¿Aumentó, disminuyó, siguió igual?
- ¿Se evidenció algún cambio en el voto personalista vs el voto por partido?
- ¿Se evidenció algún cambio en la participación electoral, a raíz de la implementación de estas modificaciones? (Mayor o menor, con respecto a las tendencias en las elecciones previas).
- ¿Se ha evidenciado algún cambio en la disciplina partidaria una vez electos los diputados al Congreso?
- ¿Qué otras alternativas cree necesarias y/o viables para una posible propuesta de reformas a la LEPP?

Cambio en el formato de listas de elección, ¿qué variables podrían verse afectadas?

Anotaciones

Lined area for notes.

Anotaciones

A series of horizontal dotted lines for taking notes, spanning most of the page width.

