

---

# Reforma al régimen electoral y de partidos políticos en Guatemala: una tarea inconclusa

*Eduardo Núñez Vargas<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

La reforma político-electoral guatemalteca ha sido objeto de un amplio debate a lo largo del proceso de democratización y, especialmente, a partir de la firma del Acuerdo de Paz sobre Reforma al Régimen Político Electoral en 1996. La firma de ese acuerdo provocó la creación de la Comisión de Reformas Electorales presidida por el Tribunal Supremo Electoral, con participación equitativa de representantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Esa comisión produjo un proyecto de modificación integral de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, marco que regula el sistema partidario, el sistema electoral, la organización electoral y sus instituciones, y las elecciones en sí mismas. Ese proyecto fue remitido al Congreso de la República y, no obstante haber sido consensuado con los partidos con representación parlamentaria, no fue aprobado en el mismo.

---

<sup>1</sup> Politólogo costarricense, con estudios de posgrado en gerencia de proyectos de desarrollo. Ha sido director de proyectos de asistencia técnica a organismos electorales y procesos de observación electoral en Panamá, Perú, Guatemala y Nicaragua, trabajando para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). Posteriormente, se desempeñó como Director del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política de la Organización de los Estados Americanos en Guatemala. También ha sido consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de partidos políticos, programas de liderazgo democrático y programas de educación cívica. Actualmente es Director Residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) en Guatemala. Las opiniones expresadas en este artículo son estrictamente personales y no reflejan las de la Institución para la cual trabaja.

A partir de este momento, la reforma electoral guatemalteca entró en una fase de estancamiento durante la cual diversos intentos de reformas parciales tampoco fueron aprobados. En el último trimestre de 2003, especialmente a partir del final de las elecciones generales de ese año, el Foro Permanente de Partidos Políticos de Guatemala, por su lado, y la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República, por el otro, activaron procesos de debate para retomar la reforma electoral y acordar una reforma parcial pero estratégica.

Ese doble proceso de trabajo se integró por medio de una serie de sesiones conjuntas que permitieron consensuar un proyecto que finalmente fue aprobado por el nuevo Congreso (2004-2007) en marzo de 2004, un tiempo récord. La reforma, que previamente había sido sometida a una obligada consulta ante la Corte de Constitucionalidad, fue aprobada en sus aspectos medulares, pero debió corregirse donde habían elementos confusos, incompletos o que requerían mayor desarrollo; para ello se diseñó un proyecto de reformas denominado de *Armonización a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*, mismo que fue aprobado en el segundo semestre de 2006.

Dado el carácter parcial de la reforma aprobada en 2004 y 2006, los partidos políticos se comprometieron a diseñar una segunda generación de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que retomara temas que encarnan gran interés ciudadano tales como el establecimiento del derecho de voto para los nacionales que viven en el extranjero, el establecimiento de mecanismos de acción afirmativa para mujeres e indígenas, la reducción del número de diputados, la creación de un capítulo de delitos y sanciones electorales en el Código Penal, la democratización interna de los partidos, entre otros. No obstante este compromiso, la segunda generación de reformas no fue discutida ni aprobada durante el período parlamentario 2004-2008, quedando como una prioridad en la agenda política del período 2008-2012.

Según esto, resulta pertinente debatir los impactos que la reforma de 2004 y 2006 tuvo sobre el funcionamiento del sistema partidario, en términos de avances y, por qué no, retrocesos, analizándolos además desde la perspectiva de las elecciones recientemente pasadas. A modo de tesis para el debate, se dirá que tal reforma tuvo el efecto de poner al sistema partidario —y también al sistema de organización electoral— en una situación transicional que debe ser evaluada para identificar áreas susceptibles de reforma en los meses que vienen, en función de apuntalar el proceso de institucionalización del sistema partidario guatemalteco.

En el presente artículo se aborda precisamente esa tarea: reflexionar sobre la situación del sistema partidario guatemalteco, su evolución reciente,

el impacto de las reformas electorales y la agenda pendiente, todo ello bajo una perspectiva comparada de las tendencias de reforma que se desarrollan en la región. Se organiza en tres partes: la primera es un repaso sobre los principios orientadores y temas fundamentales que ha venido tratando la reforma electoral en América Latina, a modo de contextualizar la reforma guatemalteca; la segunda es una presentación detallada de las principales reformas electorales realizadas en 2004 y 2006, y las transformaciones en el funcionamiento del sistema partidario y electoral que han inducido; y la tercera es una propuesta de temas y líneas estratégicas de reforma que apunten a la institucionalización del sistema partidario. Se ha optado por un artículo tipo ensayo, para dotar de mayor fluidez a la exposición, por lo cual no será un texto abundante en citas bibliográficas; más bien debe entenderse como una reflexión política que busca incentivar un debate, también político, sobre la reforma posible en la Guatemala actual.

## **1. LAS TENDENCIAS PREDOMINANTES EN LA REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

Del estudio de los procesos de reforma política y electoral en América Latina se puede decir, sin desconocer que cada país desarrolla modificaciones de sus normas electorales y de partidos acorde a dinámicas institucionales y culturales diferentes, que en general responden a la necesidad de cumplir con principios fundamentales como la equidad, la transparencia y la seguridad jurídica. Dado el carácter restringido que los marcos regulatorios electorales y de partidos tuvieron en el contexto de las transiciones, la reforma electoral se convirtió rápidamente en un instrumento que permitía ensanchar paulatinamente los regímenes electorales, en busca de mejores normas que generaran una mejor representación. Si bien no son pocos los ejemplos de reformas que no han significado un paso adelante, también es cierto que existe un marcado esfuerzo de búsqueda de fórmulas que permitan el mejor funcionamiento de los sistemas electorales y de partidos. Se entiende que buenas normas, aunque no garantizan la calidad del desempeño institucional de los partidos, organismos electorales y otros actores políticos, sí funcionan como una suerte de piso de acción a partir del cual éstos pueden crecer y desarrollarse.

Cuando se realiza un repaso de los grandes temas, expuestos a continuación, que recurrentemente se han debatido en los diferentes países de Centroamérica y América Latina, se encuentran grandes coincidencias. Esta similitud de temas no significa que exista coherencia en los enfoques de las reformas; más bien, se reconocen temas comunes con respuestas diversas. Existen, no obstante, normas en determinados temas que empiezan a generalizarse y a ser incorporadas en las legislaciones electorales y de partidos de

diferentes países, en parte porque responden a preocupaciones y problemas comunes, como son el caso de las normas sobre financiamiento, transparencia y fiscalización de las finanzas de los partidos y las campañas.

## 1.1 Sistemas electorales

En esta área de la reforma ha sido recurrente el debate para identificar criterios e instrumentos que permitan reducir la desproporción de los sistemas electorales, aumentando con ello los niveles de representatividad. Si se entiende que inevitablemente todo sistema electoral —en la concepción de Nohlen como mecanismo para la conversión de votos en cargos— conlleva un cierto grado de desproporción, esta tarea se presenta en buena medida como una búsqueda sin fin. Por ello, la reforma de los sistemas electorales no refiere únicamente a las fórmulas de asignación de cargos, sino a la calidad de la distribución territorial de la representación política; es decir, a la estructuración de las circunscripciones o distritos electorales. Sobre este punto no se puede identificar una tendencia marcada en la región, dado que cada país busca su propia fórmula de funcionamiento, moviéndose entre los múltiples modelos de sistemas electorales probados y comprobados en el mundo: circunscripciones uninominales y/o plurinominales, distrito único nacional o distritos varios, según la división administrativa del país, etc.

De manera conexas, el debate sobre sistemas de elección también remite a la naturaleza de la relación entre representante y representado, y la posibilidad que este último tiene de elegir o, más bien, actuar realmente como ratificador de las elecciones que otros (los partidos) terminan realizando. Remite, por lo tanto, al asunto de la selección de candidatos —que veremos en otra sección de esta exposición— y a la forma en que se le presentan al elector o electora las opciones de votación: si lista cerrada, si lista abierta, si selección directa (uninominal) o proporcional (plurinominal), etc.

## 1.2 Régimen de financiamiento de partidos y campañas electorales

Esta área de la reforma es posiblemente la que más dinámica y desarrollo ha tenido en los últimos 10 años en la región. Con una clara tendencia a la configuración de modelos de financiamiento mixtos (que combinan fondos públicos y privados), la región no está al margen del amplio debate sobre los tipos de financiamiento, la naturaleza y funciones de los órganos fiscalizadores, la existencia o no de toques al gasto electoral, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, para citar algunas de las variables más relevantes. En este campo queda claro que la búsqueda tiende a garantizar capacidad de competencia entre las organizaciones políticas, por la vía de dotarlas de

sistemas de financiamiento adecuados. Se percibe una tendencia en cuanto al aumento del financiamiento público como factor que puede fortalecer la independencia de los partidos del capital privado legal e ilegal, y favorecer el funcionamiento institucional y permanente de los partidos políticos.

No obstante, el volumen de los aportes públicos, los límites al financiamiento privado, la publicidad o no de las fuentes y de los montos que aportan esos donantes, entre otros, son temas en los que existe menos nivel de acuerdo, dados desarrollos institucionales muy diferenciados. Un tema de gran importancia en la reforma del régimen de financiamiento es el relativo a la regulación del acceso a los medios de comunicación. Casi un área de la reforma en sí misma, su importancia deriva de la posibilidad real de que los partidos accedan a importantes segmentos de población con su mensaje e imagen; remite, por tanto, a la equidad y competitividad de la campaña, dado que el que más acceso tiene a los medios, más viabilidad electoral pareciera tener. Existe, entonces, una relación umbilical entre acceso a medios, costos de campaña y régimen de financiamiento, que está siendo debatida en toda la región.

### 1.3 Transparencia y fiscalización

Complementariamente a la reforma del régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, se ha abierto un amplio debate sobre la necesidad de que cualquier régimen de financiamiento prevea disposiciones normativas que garanticen transparencia en las fuentes, montos y uso de los fondos públicos y, especialmente, privados. Esa preocupación por la transparencia es natural frente a la tradicional opacidad que caracteriza el manejo de las finanzas partidarias y electorales, elemento que ha dado tanto que hablar como factor que está en el origen de la llamada captura del Estado por poderes fácticos explícitos u ocultos.

La transparencia, como parte de una “dimensión promotora” de la normativa político-electoral que busca mejorar el desempeño institucional y la rendición de cuentas de los partidos, viene necesariamente acompañada de la fiscalización externa, la “dimensión disuasiva” de la normativa, que propicia el establecimiento de controles sobre la vida de las organizaciones políticas, especialmente, en lo referente al financiamiento para campañas electorales. Esto implica que las normas que promueven buenas prácticas institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas del financiamiento no son suficientes frente a prácticas políticas ampliamente difundidas que apuntan a la evasión de las mismas; por ello, un adecuado marco de fiscalización a cargo de los organismos electorales y/o contralorías generales de cuentas, actúa como un factor de fuerza para el cumplimiento de las normas.

Queda claro, en la experiencia de la región, que la norma siempre viene detrás de la práctica política, por lo cual estos marcos normativos son extraordinariamente dinámicos o requieren de reglamentos complementarios mucho más dúctiles; asimismo, se entiende que los mandatos de fiscalización requieren de esfuerzos de fortalecimiento institucional en las autoridades responsables de esa fiscalización, sin lo cual las normas serán intrascendentes en el marco del fragor de los procesos electorales.

#### **1.4 Estabilidad y solidez de los sistemas partidarios**

El debate sobre la estabilidad y solidez de los sistemas de partidos tiene una directa relación con su grado de institucionalización y fragmentación; por tanto refiere a la búsqueda de generar condiciones de estabilidad en el sistema mediante modificaciones legales que incentiven precisamente ese funcionamiento institucional. Esta área de reforma incluye todo el elenco de regulaciones referidas a los requisitos para la creación de partidos, para la conservación del registro legal, la organización mínima requerida, etc. Al analizar las reformas desarrolladas en los últimos años, se ve que esta discusión se ha circunscrito, en buena medida, a un debate sobre el número de partidos ideal para un sistema, elemento que distorsiona el asunto de fondo, que refiere a cuán efectivos son las regulaciones del sistema para generar estabilidad.

En Centroamérica existen, al menos, dos grandes direcciones en las cuales se mueven las reformas: por un lado, países que cuentan con sistemas muy abiertos y fragmentados se orientan a restringir los márgenes para la creación de organizaciones políticas y a aumentar la barrera electoral o cantidad de votos mínimos que un partido debe obtener para conservar el registro legal (tal es el caso de la última reforma electoral de Guatemala); por el otro, países con sistemas muy cerrados o bipolares debaten sobre la necesidad de apertura y renovación en el sistema partidario, y se orientan a la creación de mayores incentivos a la participación por la vía de nuevas organizaciones, a todos los niveles, pero, especialmente, en el municipal. Este debate se conecta con la cuestión no menor de si los partidos conservan el monopolio de la presentación de candidaturas a los cargos de elección, o si se abre esta opción a las llamadas candidaturas independientes y a las formas organizacionales no partidarias (comités cívicos para el caso de Guatemala).

#### **1.5 Participación ciudadana**

Desde el germinar mismo de los regímenes democráticos en esta nueva fase de democratización ha estado presente la preocupación sobre el grado de participación ciudadana que se prevé en los sistemas político institucionales. Durante los últimos años este debate se ha incrementado por la puesta

en boga de una falsa contradicción entre participación y representación, que recorre en buena medida nuestra América Latina. La idea de que el voto era condición suficiente para el ejercicio del poder se ha visto relativizada por la creciente demanda de participación que nuestras sociedades expresan. La reforma de los regímenes político-electorales, por supuesto, no ha estado exenta de esta dinámica sino, más bien, se ha insertado en la idea de abrir mayores niveles de participación en el sistema electoral y de partidos.

Múltiples han sido y son las vías entre las que se puede referir: la creación de organizaciones locales no partidarias (en Nicaragua existieron las asociaciones de suscripción popular —hoy desaparecidas— y en Guatemala los comités cívicos); la introducción de figuras como la consulta popular, el referéndum y el plebiscito como formas de decisión directa de los y las ciudadanas sobre asuntos de interés colectivo; la creciente apertura a organizaciones cívicas que realizan control ciudadano, observación electoral, educación cívica en procesos electorales, movilización social, entre otras expresiones no tradicionales de participación; la apertura a la presentación de candidaturas independientes de los partidos, la que tal vez es una de las reformas más radicales por cuanto cuestiona el principio de exclusividad de los partidos para la postulación de candidaturas.

En general estas reformas apuntan a mejorar la calidad de la representación —abriendo mayores opciones para escoger, por ejemplo— y reconocer nuevas formas de participación política más allá de aquellas tradicionales referidas a la militancia partidaria, los operadores electorales (miembros de mesa, por ejemplo) y el ejercicio mismo del voto. A este grupo de temas se ha agregado en los últimos años el del voto de los ciudadanos que viven en el extranjero, preocupación predominante en países generadores de emigrantes, como son Guatemala, El Salvador, México, República Dominicana o Ecuador.

## 1.6 Inclusión política

Dada la notable exclusión de segmentos de población tales como las mujeres, jóvenes y, en casos como Guatemala, pueblos indígenas, el debate sobre la inclusión se presenta como inevitable; esto es especialmente cierto si se toma en cuenta que con estos segmentos de población no se habla de minorías sino de mayorías poblacionales portadoras de intereses y que cuentan, de manera creciente, con formas de organización que enarbolan una agenda estratégica que debe ser escuchada y atendida desde lo público.

La reforma política electoral ha abordado este tema desde la óptica del establecimiento de mecanismos de acción afirmativa —cuotas de participación en cargos— con resultados desiguales en relación con el tipo de grupo

poblacional y el sistema de que se trate. De este modo, la inclusión de mujeres en los listados de candidaturas y cargos internos de los partidos ha venido ganando terreno más que los planteamientos de similar alcance realizados por los jóvenes y en algunos países —Guatemala entre ellos— de los indígenas. El asunto del establecimiento de cuotas y otras acciones enfocadas a la inclusión política pasa por el debate sustantivo sobre la calidad de la representación: ¿es representativo un partido cuyos cargos y candidaturas no reflejen la estructuración sociodemográfica y étnico-cultural de un país? ¿Se puede aspirar a la institucionalización de un sistema que se construye a espaldas de la realidad etaria, de género y étnica de un país?

Ciertamente, muchos sistemas han funcionado tradicionalmente bajo criterios de menor participación de estos segmentos de población y han alcanzado altos niveles de desarrollo institucional; no obstante, la nueva dinámica de la sociedad contemporánea hace que cada vez sea más difícil ignorar las demandas de participación y acceso al poder, no sólo por la vía de las candidaturas, sino mediante la incorporación de las agendas estratégicas de estos grupos a la agenda pública de los Estados democráticos de la región.

## 1.7 Organización electoral

Existe toda una serie de reformas vinculadas a la naturaleza, tipo de órganos, distribución de las funciones claves de la administración y jurisdicción de elecciones, y profesionalización y tecnificación de los organismos electorales. El debate está fundamentalmente centrado en dos ejes: por un lado, si las funciones electorales deben estar concentradas en un solo órgano (Guatemala, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Honduras, por ejemplo) o si deben separarse, asignándolas a órganos electorales independientes entre sí, al estilo de México, Colombia, Perú o Chile, para citar algunos casos.

Sobre este punto conviene señalar que no existe tendencia predominante y que, además, existen buenas experiencias de funcionamiento institucional en ambos modelos de organización. El asunto es, más bien cuál sistema de organización garantiza mejor la efectividad en el cumplimiento de las funciones claves de los organismos electorales, y cuál modelo genera más confianza en la sinceridad de las elecciones, como origen de legitimidad de los gobiernos democráticos. Por el otro lado, el debate refiere al origen de los integrantes de los organismos electorales: si éstos deben ser conformados por profesionales sin vinculación partidaria o si los integrantes deben ser representantes de partido. Éste no es un tema menor si se toma en cuenta que los partidos deben confiar en la capacidad de ese organismo para arbitrar las elecciones y dar confianza a los ciudadanos de que ese arbitraje es equitativo hacia las diferentes fuerzas políticas.

Una derivación natural de este segundo eje es el debate sobre la forma de elección de los integrantes de los tribunales electorales (aplica igual para otros órganos constitucionales), en el que existen esfuerzos —Guatemala incluida— para reducir la influencia de los partidos representados en los parlamentos para designar los y las miembros de estos organismos: la creación de comisiones de postulación que preseleccionan los candidatos, la convocatoria abierta a postularse, la asignación de representaciones directas a instituciones no partidarias, como las cortes de justicia o las universidades públicas, son algunos de los mecanismos utilizados en varios países para reducir esa influencia partidaria.

### **1.8 Democratización interna de los partidos políticos**

La regulación de los procesos de selección de cargos internos y candidatos a cargos de elección popular se presenta como otra área de debate recurrente en la reforma electoral de la región. En este punto, existen varias modalidades que van desde dejar al criterio de la organización partidaria la forma en que se eligen sus cargos, hasta la elección abierta de cargos y candidatos, en el que existen modelos diferentes como los de Honduras y Uruguay; en estos países, aunque con variantes de procedimiento, se establece la realización de primarias simultáneas en los partidos, bajo responsabilidad o supervisión del organismo electoral.

Otros países optan por dejar abierta la opción para que los partidos usen el mecanismo de primarias para la selección de cargos; en estos casos, las primarias son una opción particular del partido en cuestión y pueden realizarse con padrón abierto general (aportado por el organismo electoral nacional) y con padrón de afiliados exclusivamente. Más allá de las indudables virtudes participativas de este modelo de elección de cargos, la región no ha estado exenta de sus efectos no deseados, en términos de problemas de cohesión partidaria y, en ocasiones, transfuguismo político.

### **1.9 Regulación de las campañas electorales**

En esta dimensión de la reforma electoral se toman en cuenta cuánto duran las campañas, cuáles reglas de relacionamiento entre partidos se establecen para las mismas, cómo acceden los partidos a los medios de comunicación, si regular o no las encuestas, etc. En general se ocupa de regular las reglas de la competencia para establecer límites políticos y éticos, generar competitividad, controlar los gastos, promover el debate ideológico y programático, entre otras cosas de relevancia. En los últimos años, especialmente a partir de la mediatización de las campañas electorales, ha crecido la preocupación por la regulación de las precampañas, dado que se convierte en

fuelle de descontrol sobre el gasto electoral, de irrespeto a las normas sobre proselitismo y, sin lugar a dudas, distorsionan la dinámica de gobernabilidad del país al adelantar los procesos electorales y recortar los “tiempos de tranquilidad” para la gestión pública.

Este listado de temas recurrentes no es en manera alguna exhaustivo sino, más bien, ilustrativo de los debates comunes que se dan sobre la reforma político-electoral. Es, dicho de algún modo, el rayado de la cancha donde se presenta el debate de la reforma posible en Guatemala.

## **2. LAS REFORMAS NORMATIVAS Y SU IMPACTO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PARTIDARIO Y ELECTORAL**

La evolución del sistema partidario y electoral guatemalteco ha estado marcada por dos claras tendencias en los últimos 20 años:

- Por un lado, una tendencia a la consolidación de la institucionalidad electoral como garante de la calidad y sinceridad de los procesos electorales, tema no menor dado el legítimo temor de que las prácticas de fraude largamente implementadas en el período autoritario pudieran sobrevivir a la transición política de mediados de los años 80. En este sentido no han existido cuestionamientos a los resultados electorales; más bien ha habido relevos institucionales ordenados y las elecciones, en general, han sido calificadas como limpias, transparentes y competitivas.
- Por el otro, se da la tendencia a una estructuración precaria del sistema de partidos políticos, que enfrenta reiterados problemas de estabilidad, una marcada fragmentación y, en general, un bajo grado de institucionalización. Esto explica por qué Guatemala ha producido 62 partidos políticos desde 1985 para acá, con 18 a 20 partidos promedio por elección, una vida partidaria menor a los 7 años promedio de duración, una tasa de mortalidad después de cada elección que anda entre los 5 o 6 partidos promedio y con un recurrente nacimiento de partidos —aunque con muy poco relevo de la clase política— que proliferan en los alrededores de los eventos electorales.

Se puede afirmar que estas dos tendencias, hasta cierto punto contradictorias pero que coexisten en el escenario político guatemalteco, muestran la convivencia también de expresiones institucionales formales e informales. Mientras existe una cierta formalidad en el funcionamiento del sistema electoral y la articulación del sistema partidario, es cierto también que éste, como lo muestran investigaciones recientes de entidades académicas, funciona más sobre cánones informales. Para expresarlo de manera sintética, mientras el sistema

partidario se organiza dentro de los marcos de la formalidad normativa e institucional, fluye y dinamiza a partir de un marco de institucionalidad informal.

Los esfuerzos de reforma electoral realizados desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, como ya se indicó al inicio de esta exposición, han tratado de fortalecer el sistema mediante propuestas ambiciosas o reformas integrales del marco normativo. La reforma del 2004 demostró que el camino puede ser otro y que tienen mayor viabilidad reformas parciales que ambiciosas propuestas integrales. No significa que por un asunto de “realpolitik” se deba renunciar a realizar las reformas necesarias y deseables; más bien implica entender que la reforma debe ser enfocada desde el prisma de la viabilidad y desde la idea de que debe ponerse el énfasis en modificaciones que desencadenen procesos de cambio.

¿Cuáles fueron las reformas estratégicas realizadas en 2004 y cuáles sus impactos más importantes reflejados en las elecciones de 2007?

1. En primera instancia, se introdujo una variación decisiva en el modelo o sistema de organización electoral. Frente a un modelo que, amparado en el criterio de la seguridad y la protección contra el fraude, apostó durante casi 20 años por organizar elecciones de manera centralizada en las cabeceras de los 331 municipios (hasta 2003), la reforma planteó la denominada descentralización de la organización electoral; se estableció la norma de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debía colocar juntas receptoras de votos (JRV) en cualquier aldea o caserío donde existieran 500 personas empadronadas o más, con la natural excepción de aquellos lugares en donde, por razones técnicas, de acceso o de seguridad, el TSE considerara que no era posible.

Esta reforma llevó a que el TSE tuviera que incrementar las JRV de 8,700 en 2003 a 13,757 en 2007 (un crecimiento de alrededor del 60%), aumentando también la cantidad de centros de votación a 2060. Pero el elemento más decisivo de esa reforma fue la creación de 687 circunscripciones electorales municipales (CEM’s) en las zonas rurales —de las cuales funcionaron 681— con lo cual el voto rural se vio beneficiado con un sensible acercamiento de las urnas a su lugar de residencia. Este cambio tuvo impactos importantísimos para el funcionamiento del sistema electoral y partidario.

1.1 En primer lugar, si bien no existe una evaluación definitiva por parte del TSE sobre el impacto de la descentralización, resulta evidente que el peso del voto rural se elevó sensiblemente, como lo demuestran los resultados de las elecciones de septiembre y noviembre de 2007. Se ha afirmado, con razón, que el triunfo del actual Presidente estuvo en buena medida determinado por el peso del voto rural y los datos así

- lo indican. Asistimos, por tanto, a una reconfiguración del mapa de influencia del voto en Guatemala, y, por primera vez, el voto rural gana una elección sobre el voto urbano: si la capital y zonas aledañas fueron decisivas en el apoyo al Partido Patriota, como lo había sido en 1995 para el Partido de Avanzada Nacional, el voto rural, y, en esta ocasión, rural profundo, fue aún más decisivo para darle el triunfo a la Unidad Nacional de la Esperanza. Esto no resulta extraño en un país con una alta ruralidad como Guatemala; lo que enseña esta elección es que el modelo de organización electoral centralizado en las cabeceras municipales tenía también efectos políticos que no habían sido percibidos con toda claridad hasta el momento de esta reforma.
- 1.2 Se consolida la recuperación de la participación electoral en Guatemala. Después de un descenso marcado desde las elecciones de 1985 hasta su momento más bajo en las elecciones de 1995, ya las elecciones de 1999 y 2003 mostraron una recuperación que las comicios del año pasado consolidan. Si bien, como se ha indicado, falta la evaluación del impacto de la descentralización y un análisis de la relación costo —¿cuánto dinero costó descentralizar las JRV?— beneficio —¿cuánto se incrementó la votación como resultado de la misma?— ese incremento de aproximadamente un 2% en relación con 2003 es positivo y mantiene a Guatemala en una ruta de reversión del fenómeno de la abstención electoral.
  - 1.3 Se introduce una variación fundamental en la lógica de la acción electoral de los partidos políticos. Mientras que anteriormente basaban su acción electoral en el principio del acarreo de votantes desde las aldeas y caseríos hasta las cabeceras municipales, en esta elección —aunque todavía prevaleció algún grado de acarreo— los partidos se vieron obligados a empezar a construir presencia organizada en aquellos lugares donde existían mesas de votación. Dicho de otro modo, la descentralización de la organización electoral actúa como una fuerza que lleva a los partidos a desarrollar mayor organización territorial, en un efecto no previsto que se configura como un gran avance. Frente a la crítica recurrente de que los partidos no tienen presencia permanente, que son predominantemente urbanos y que carecen de una organización representativa del territorio nacional, esta reforma indujo, en cierta medida, una respuesta a esas críticas; queda claro, no obstante, que esta fase poselectoral resultará decisiva para saber si ese desarrollo organizacional de los partidos en el interior va a ser institucionalizado o si se va a repetir la tradicional contracción de los mismos a sus niveles de organización previos al evento electoral de 2007.
2. Un segundo elemento estratégico de la reforma fue el cambio en los requisitos de inscripción y conservación del registro legal de los partidos políticos. Esta reforma apuntó a incrementar los citados requisitos, en una línea clara-

mente enfocada a reducir el número de partidos. Se elevó el número mínimo de afiliados que se requería para crear un partido político hasta el 0.30% del padrón electoral, con lo cual prácticamente se obligó a los partidos existentes a triplicar la cantidad de afiliados con que contaban según la ley electoral previa; y también se aumentó la barrera electoral, o cantidad de votos válidos mínimos que un partido debe recibir en una elección para conservar su registro legal, del 4 al 5%. En términos prácticos, estas reformas generaron una contracción del número de partidos y arrojaron algunas novedades importantes.

- 2.1 De los 19 partidos que emergieron después de las elecciones de 2003 y que se vieron sometidos a la reforma del 2004, 17 consiguieron incrementar el número de afiliados hasta el nuevo mínimo legal; esto nos muestra que los partidos guatemaltecos funcionan con base en el mínimo legal exigido, es decir, que no tienen problemas de capacidad sino de voluntad de crecimiento.<sup>2</sup>
- 2.2 De los 17 partidos con registro legal para las elecciones de 2007, 4 no alcanzaron el mínimo de votos válidos requeridos (5%). Esto significó la desaparición de tres partidos relativamente jóvenes (DÍA, El Frente por la Democracia y Alianza Nueva Nación) y el único partido histórico que sobrevivía desde la transición a la democracia (la Democracia Cristiana Guatemalteca). Esto implica que sobreviven a la reforma electoral de 2004 trece partidos de los que contaban con registro legal en aquel momento. En términos prácticos, el sistema de partidos emerge como un sistema más joven, en el que encontramos que los partidos más antiguos cuentan con 16 años de existencia (FRG y PAN) y la mayoría restante cuenta con menos de 7, pudiendo afirmarse que ninguna de las organizaciones políticas vigentes presencié la transición a la democracia y sólo dos existían como partidos cuando se firmaron los Acuerdos de Paz. Derivado de esto, el Congreso de la República cuenta con sólo 17 diputados de partidos con más de 10 años, perteneciendo el resto a partidos creados después de la firma de los Acuerdos de Paz; más aún, las tres bancadas mayoritarias en el Congreso pertenecen a partidos que tienen siete años o menos de existencia, con dos elecciones o menos de experiencia. Se puede decir, entonces, que Guatemala tiene un sistema partidario marcadamente joven y, por ende, todavía inestable.
3. Otra reforma relevante es la referente al régimen de financiamiento de los partidos y campañas. En este campo, se aumentó el financiamiento público hasta el equivalente en quetzales de US\$2 por voto válido recibido; se estableció un tope de gasto electoral que alcanza un máximo de US\$1 por ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a la elección; se ordenó al

---

<sup>2</sup> Los partidos Los Verdes y el PLP tienen interpuestos recursos legales contra la orden de cancelación que serán resueltos en los próximos meses.

TSE regular las tarifas que cobran los medios de comunicación por la propaganda electoral —al menos en lo referente a la inscripción de tarifas—; se introdujeron modificaciones en la institucionalidad de los partidos para obligarlos a rendir cuentas sobre el financiamiento privado, incluyendo disposiciones tales como crear una cuenta única de contribuciones, crear una secretaría de finanzas, llevar un registro de donantes, elaborar reportes mensuales de ingresos y egresos, elaborar un presupuesto de gastos de campaña y otros.

Estas reformas tuvieron un impacto relativo en la elección de 2007 por cuanto, por ejemplo, la que aumentó los fondos públicos para los partidos tendrá aplicación hasta este año, y las regulaciones sobre topes de gasto electoral demostraron ser insuficientes; monitoreos independientes sobre el gasto de la campaña mostraron que el tope fue irrespetado, al menos, por los tres partidos que encabezaron los resultados electorales. Las modificaciones institucionales emanadas de la reforma son una mejora importante pero todavía falta un largo camino para erradicar prácticas que riñen con el espíritu de las mismas. Adicionalmente, ha quedado demostrado que las normas deben acompañarse de un adecuado proceso de fortalecimiento institucional, por ejemplo del TSE o de los partidos mismos, para que puedan ser aplicadas con mayor efectividad.

4. Una cuarta reforma estratégica dotó al TSE de mandato para fiscalizar las finanzas de los partidos y las campañas electorales, elemento decisivo en el proceso de transparentar la relación dinero/política en Guatemala y aumentar el nivel de calidad de las reglas del sistema partidario. Por primera vez en su historia el TSE puede pedir cuentas sobre las contribuciones privadas que reciben los partidos; para ello establece un reglamento de fiscalización y coordina con los partidos el sistema de seguimiento y monitoreo de la ejecución del presupuesto de campaña presentado por los mismos partidos a partir de la convocatoria a elecciones.

Esta reforma es clave por cuanto forma parte de una modificación mayor del régimen de financiamiento, que apunta a fortalecer el funcionamiento institucional de los partidos, promoviendo su independencia financiera y obligándolos a rendir cuentas sobre sus fuentes y volúmenes de financiamiento. No obstante, la reforma en cuestión sufrió dos limitaciones de entrada para ser realmente efectiva. En primera lugar, el TSE careció de capacidad institucional para asumir este mandato y, aunque realizó esfuerzos importantes para cumplir con su tarea, requerirá de un mayor desarrollo de capacidad organizacional, procedimental, reglamentaria, etc. En segundo lugar, no existía un régimen de delitos y sanciones electorales, por lo que los partidos no se vieron impelidos a cumplir las nuevas regulaciones: o las sanciones no existían o eran comparativamente de menor peso económico que la trasgresión de la ley. Se podría afirmar, por lo tanto, que es una reforma importante, pero que

careció de fuerza para su implementación al no acompañarse por el establecimiento de sanciones electorales efectivas.

Estas cuatro reformas estratégicas han introducido modificaciones importantes en el funcionamiento del sistema electoral, y en la forma y funcionamiento del sistema de partidos. Existieron, por supuesto, otras reformas importantes, como la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP), para citar un ejemplo, pero que carecen de peso específico en la dinámica de las elecciones generales de 2007.

Se puede decir, en síntesis, que la reforma de 2004, con sus evidentes limitaciones y contradicciones tantas veces señaladas, apunta en el sentido estratégico de la estabilización del sistema, al menos por las siguientes razones:

- Propicia una mayor organización territorial de los partidos al descentralizar la organización de las elecciones. Asimismo, se incentiva la participación rural al acercar las urnas a los electores, decisión que en última instancia explica una reconfiguración del voto por regiones y por preferencias electorales.
- Apunta a romper la dependencia de los partidos en relación a los fondos privados para la vida partidaria y las elecciones. El aumento del financiamiento público, aunque se puede debatir si es suficiente o no, es un factor que ayuda a que los partidos cuenten con más recursos para su funcionamiento.
- Se introduce en el funcionamiento del sistema un mandato de fiscalización que se convierte en una fuerza que puede llevar a los partidos a un mejor cumplimiento de la ley y a un mejor funcionamiento institucional, al menos en lo referente a sus finanzas.
- Se establecen requisitos para que los partidos aumenten su base de afiliados y, por supuesto, su competitividad electoral, como condición de existencia legal.
- Se introduce la figura del RENAP como un factor que dotará en el mediano y largo plazo al sistema de mayor certeza jurídica sobre la identidad de los electores y las electoras.

Por supuesto, las elecciones evidenciaron también vacíos de gran relevancia en la reforma de 2004, mismas que merecen ser enumeradas como punto de partida e insumo para la denominada segunda generación de reformas a la Ley Electoral y de Partidos, que sigue siendo un compromiso de la clase política con la sociedad guatemalteca. Se pueden enumerar las siguientes áreas de atención necesarias:

- La carencia de un régimen de delitos y sanciones electorales que hizo que los partidos no se sintieran impelidos a cumplir estrictamente las

- nuevas disposiciones, como lo demuestra la transgresión de los toques del gasto electoral.
- La persistencia de mecanismos de evasión de las reformas orientadas a limitar el número de partidos; es decir, la posibilidad de mantener registro legal ya sea con la consecución de un solo diputado, lo cual favorece a partidos con poca presencia nacional que actúan más como partidos regionales, u optando por no participar.
  - La tardía implementación del RENAP y del proceso de descentralización, que hizo que las ya conocidas debilidades del padrón electoral siguieran distorsionando las cifras de participación electoral, además de generar los naturales problemas de certeza jurídica en relación con la identidad de los votantes. Si bien se entiende que la génesis de este déficit es el registro civil y de vecindad, el RENAP vendría a ser una solución integral en los plazos mediano y largo.

Existen, por supuesto, otros elementos que deben ser corregidos de acuerdo a la experiencia de las elecciones de 2007, como los plazos del calendario electoral que se revelaron como extremadamente cortos. Sin embargo, al no ser el propósito de esta exposición, no se profundizará en ellos, pues interesa identificar los retos estratégicos de cara a la futura reforma.

### **3. LAS REFORMAS PENDIENTES: HACIA LA ESTABILIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA PARTIDARIO**

La experiencia de la reforma electoral de 2004 demuestra que los primeros meses del nuevo período gubernamental son cruciales para viabilizar acuerdos en materia político-electoral, dado que ello daría tiempo a que las eventuales modificaciones que se acordaran pudieran ser institucionalmente asumidas por el TSE y los partidos políticos.

Del análisis anterior resulta evidente que se requiere profundizar en algunas reformas e introducir otras no consideradas hasta el momento, siempre dentro del propósito de avanzar primero en la estabilización del sistema partidario, condición que va a permitir mejorar sus niveles de representatividad, inclusión e institucionalización.

Las áreas de reforma que se presentan a continuación responden a los criterios de oportunidad y viabilidad, por lo cual es previsible que se dejen afuera otras más medulares pero que, según el criterio del autor, no son viables en el momento actual.

### 3.1 Las reformas en las que debe profundizarse

- **Régimen de financiamiento de los partidos y las campañas**

La experiencia latinoamericana demuestra que el instrumento más poderoso de transformación de los sistemas electorales y partidarios, desde la perspectiva normativa, es el financiamiento político. Casos como los de México o Panamá muestran la efectividad de este instrumento. En el caso guatemalteco, aunque la reforma apuntó al fortalecimiento del financiamiento público, las elecciones de 2007 demuestran que debe revisarse el volumen de ese financiamiento y, especialmente, aumentarse los controles sobre el gasto electoral. Algunas ideas a debatir en esta reforma son las siguientes:

- 3.1.1 *Revisión del volumen de financiamiento público.* Debe abrirse el debate sobre el monto del financiamiento público que se le entrega a los partidos. Se entiende que, con la debilidad fiscal que caracteriza a Guatemala, hablar de aumentar el financiamiento público es una suerte de suicidio político. No obstante, en un sistema donde el costo de las campañas electorales más que duplicó el tope de gasto electoral, debe entenderse que la independencia de los partidos políticos de los capitales privados legales e ilegales requiere una mayor inversión. No se puede definir acá el volumen de ese aporte estatal, pero en un sistema de partidos precario como el guatemalteco, apostar por fortalecer los aportes del Estado es un camino necesario de recorrer.
- 3.1.2 *Apuntalar el financiamiento de la vida institucional de los partidos y no el gasto electoral.* La forma de pago de la deuda política en Guatemala favorece el uso de los recursos financieros del Estado para el funcionamiento regular de las organizaciones políticas. Sin embargo, cuando se ve el volumen de gasto electoral ejecutado, no deja de preocupar que esos fondos terminen siendo usados para pagar deudas de campaña. Existen disposiciones legales que permiten direccionar el uso de los fondos públicos a actividades específicas para evitar su desvío a cuestiones menos estratégicas. Por ejemplo, se pueden asignar porcentajes para educación política, fomentar la descentralización de los fondos para dotar a los órganos intermedios y locales de financiamiento regular, obligar a los partidos a presentar planes de trabajo anual contra los que se aprueban los desembolsos, etc.
- 3.1.3 *Controlar los disparadores del gasto electoral.* La experiencia de países con amplios sistemas de financiamiento público es que frente al creciente costo de las campañas electorales —en especial por los costos de la publicidad electoral y la preeminencia de la video política— no hay dinero que alcance. Debe, por tanto, actuarse sobre los llamados disparadores del gasto, que fundamentalmente son los costos de publici-

dad en televisión. Existen prácticas en América Latina que se muestran sanas para el tratamiento de este tema, tal como la denominada franja electoral en Chile, que faculta al Servicio Electoral de ese país para distribuir tiempo de propaganda entre todas las organizaciones políticas que compiten en un evento electoral. Se puede considerar la creación de un sistema mixto, con una base de distribución equitativa para todos los partidos y un plus proporcional con base en la votación obtenida en la última elección realizada. Esto tendrá un efecto decisivo para reducir el costo de las campañas y por tanto, la necesidad de recursos privados de los partidos políticos. Reducción de la duración de las campañas. Esta reforma ya se avanzó en la modificación legal de 2004, pero enfrentó un problema recurrente en toda América Latina: la diferenciación entre campaña y precampaña, entre proselitismo y propaganda. Deben definirse criterios temporales claros, diferenciaciones precisas en relación con las actividades electorales y preelectorales, y criterios para la asignación de financiamiento público para unas y otras.

- **Fiscalización de los partidos**

3.1.4 Se debe respaldar el mandato de fiscalización que ha recibido el TSE con un régimen de delitos y sanciones electorales claramente definido y que sea disuasivo en términos de los costos económicos y políticos de las sanciones. Esto resulta vital y ya se ha avanzado en la creación de un capítulo de reformas al Código Penal sobre la materia; no obstante, debe asegurarse su pronta aprobación para llenar este vacío legal.

3.1.5 Debe fortalecerse la legislación en materia de coordinación interinstitucional para la fiscalización. El TSE, la IVE, la SAT y la Contraloría de Cuentas deben actuar como un sistema armonizado de control sobre la relación entre dinero y política.

- **Regulaciones sobre el registro legal de los partidos**

3.1.6 Existe necesidad de profundizar en la representación territorial de los partidos. Si una ganancia de la reforma de 2004 fue la expansión de la organización territorial de los partidos, la exigencia de que éstos tengan organización legal registrada en un mayor número de municipios y departamentos apuntaría a fortalecer el desarrollo institucional y la expansión de su base de afiliados.

3.1.7 Sería importante cerrar alguno de los portillos mediante los cuales un partido puede evadir la cancelación al no alcanzar el mínimo de votos requerido. Aunque es debatible conservar el registro legal por haber obtenido un diputado, lo parece menos por no haber participado en una o más elecciones.

- **Sistema de identificación ciudadana y electoral**

- 3.1.8 La Ley del RENAP tiene limitaciones importantes ampliamente documentadas que deben ser atendidas de manera crítica en el período más próximo posible. El RENAP tiene el reto inmenso de capturar y centralizar los registros civiles, emitir un nuevo documento de identificación y documentar a todas las personas, con énfasis en aquéllas en edad de votar, idealmente antes de las próximas elecciones. Si bien esta tarea se presenta titánica, menos posibilidades de cumplir con la misma tendrán si no se resuelven estos defectos en la ley de creación.
- 3.1.9 La actualización y depuración del padrón electoral afronta múltiples limitaciones resultado de la debilidad de los registros civiles y de vecindad; pero existen algunas decisiones que pueden ser tomadas dentro del ámbito de la legislación electoral y que claramente pueden ayudar en su depuración. Existe la presunción de que un número importante de personas en el padrón no votan por cuanto están fuera del país (migrantes); pero por razones legales y técnicas estas personas no pueden ser colocadas en pasivo para depurar el padrón y conocer los niveles más reales de participación electoral. Existen varios países de la región (Costa Rica, por ejemplo) donde una persona que no haya participado en dos elecciones consecutivas es puesta en pasivo; es decir, se le deja en el registro electoral (registro de todas las personas empadronadas) pero se le excluye del padrón electoral (listado de personas empadronadas y activas para votar en una elección). Esta leve modificación puede producir extraordinarios cambios no sólo en relación con los cálculos de la abstención electoral, sino como incentivo para que la gente actualice sus datos.

## 3.2 Las reformas que deben incorporarse y promoverse

- **Mecanismos de acción afirmativa**

Si se hace una encuesta en el Congreso y a lo interno de los partidos para ver si existen los votos para aprobar una ley de cuotas para mujeres o pueblos indígenas, está claro que llegaríamos a la conclusión de que esta reforma no pasa. Pero este es uno de esos casos en los que debe insistirse permanentemente, para que por la vía del convencimiento se abran las posibilidades de acceso al poder para mujeres e indígenas. La reforma debe apuntar a obligar a los partidos a otorgar cuotas de participación en los cargos directivos internos y en los listados de candidaturas a cargos de elección popular; estas cuotas deben establecerse acompañadas del principio de alternabilidad en el orden de los cargos para evitar una práctica bastante difundida en la región,

según la cual los partidos cumplen con la cuota pero colocándolas en los últimos lugares de los listados. Resulta importante entender que los mecanismos de acción afirmativa no implican en medida alguna una subvaloración de las capacidades humanas y de liderazgo de las poblaciones beneficiadas, sino que son un instrumento que busca equilibrar las condiciones objetivas de participación política entre géneros, edades o etnias.

- **El voto de los nacionales en el extranjero**

Sobre este punto existe mucho mayor consenso entre los partidos, dada la gran cantidad de población migrante que tiene Guatemala. No obstante, la reforma debe ser cuidadosa para no generar expectativas en esos grupos que luego no puedan ser atendidas. Las experiencias mexicana o dominicana demuestran que la norma no asegura la inmediata aplicación de un sistema de voto en el extranjero, dado que se requieren disposiciones técnicas y presupuestarias que implican procesos de implementación medianamente largos. La reforma debe, por tanto establecer el voto de los migrantes pero también dotar al TSE de las capacidades requeridas para que puedan implementar este sistema de votación.

- **Revisión de los distritos electorales y sistema de elección de diputados**

Se ha debatido mucho sobre la necesidad de reducir el número de diputados del Congreso de la República. Nuevamente, al igual que en la discusión del número de partidos, el problema no radica en el número de cargos, sino en una fórmula sustentable que evite el crecimiento desmedido del tamaño del Congreso. Esto viene necesariamente de la mano con dos variables que deben ser debatidas y que han estado largamente ausentes en las reformas previas:

3.2.1 Se requiere hacer una revisión de los distritos electorales. Si bien faltan estudios actualizados, da la impresión de que existen problemas de sobrerrepresentación y subrepresentación de algunas de las circunscripciones. Deben hacerse los estudios técnicos requeridos para valorar adecuadamente una posible redistribución, de manera que se asegure una mejor distribución territorial de la representación política.

3.2.2 Se requiere también una revisión de la forma en que eligen los diputados. Existe una marcada demanda de la ciudadanía por escoger de manera más directa a los diputados y diputadas; esto se puede hacer por la vía de apertura de las listas (semibloqueadas o abiertas) de candidaturas o por la reforma de las circunscripciones para hacerlas más pequeñas y cercanas al elector.

- **Democratización interna de los partidos**

En este campo existen amplias demandas pero poca claridad en lo que se quiere implementar. En el elenco de reformas que América Latina ha implementado, las elecciones primarias se presentan como una de las formas más desarrolladas; no obstante, la experiencia en Guatemala es que —dada la debilidad institucional de la mayor parte de los partidos— las primarias tienden a dividirlos. Debe revisarse si este instrumento no terminaría siendo, aunque formalmente más democrático, un factor adicional de debilidad institucional y fragmentación del sistema partidario.

Más que por el uso del mecanismo de las primarias, el esfuerzo por introducir normas que apunten a la democratización de los partidos pasa por fortalecer su representación territorial —medidas que obliguen a los partidos a desarrollar organización de base y aumentar su número de afiliados—, su inclusión —cuotas de participación con alternabilidad en el orden de los cargos internos y de postulación— y descentralización del financiamiento. Estos tres elementos tendrán más fuerza para democratizar los partidos que la realización misma de las primarias, una aspiración que se debe conservar pero que no tiene relación con la realidad actual del sistema partidario guatemalteco.

#### 4. UN COROLARIO DE CIERRE

La experiencia histórica en Guatemala ha demostrado la dificultad innata de reformar los marcos normativos de los sistemas electorales y de partidos, dificultad que radica en la centralidad que esta normativa tiene en relación con la estructuración de las relaciones de poder y con la esencia del modelo de representación. Dicho de otro modo, la reforma de los marcos electorales y de partidos pasa por la médula del poder público y, por tanto, convoca intereses —de conservación o de cambio— que normalmente implican una compleja construcción de voluntades colectivas.

Es, además, prácticamente el único caso en que quienes deciden se regulan a sí mismos; es decir, aquellos que son la población meta de la norma son los responsables de realizar las reformas. Esta complicada madeja hace de las reformas políticas y electorales un área de alta sensibilidad y convocan, lógicamente, el interés de otros actores sociales que perciben la necesidad de influir en la estructuración del sistema político.

Por ello, al plantearse la necesidad de la reforma electoral, conviene utilizar dos criterios fundamentales: el de la oportunidad y el de la viabilidad. El primero se refiere a saber leer el tiempo político para construir la correlación

de fuerzas necesarias para la reforma; y el segundo se refiere a la capacidad de saber seleccionar las reformas posibles y no desgastarse en impulsar reformas que, si bien son políticamente correctas, no son políticamente posibles. Esto no significa renunciar a luchar por reformas profundas, sino reconocer los códigos de un sistema político y los límites que se derivan de su estructura y lógica de funcionamiento.

La reforma de 2004 y su adecuación de 2006 ha sido amplia y sistemáticamente criticada por múltiples actores y sectores de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, introdujo una serie de modificaciones estratégicas que están transformando, de modo lento pero efectivo, el sistema partidario y electoral. Esto lleva a plantear que, con la actual estructuración de fuerzas en el Congreso de la República y con la diversidad de intereses que encarnan los diferentes partidos políticos vigentes y emergentes, se requiere impulsar una nueva reforma parcial pero estratégica que apuntale los cambios ya desencadenados por la reforma de 2004 y que avance un poco más en el camino de la estabilización del sistema partidario y electoral, como condición ineludible para su deseada institucionalización.