

Nota del Editor.

El autor ofrece un análisis de las reformas a la Ley electoral y de partidos políticos que el Congreso de la República conoce y que han recibido dictamen de la Corte de Constitucionalidad. La contribución del escrito estriba en señalar que dicha reforma no es satisfactoria porque no trata los temas de fondo que son fundamentales para lograr una reforma electoral exitosa.

El esfuerzo inútil conduce a la melancolía

Por Eduardo Fernández Luiña

Desde hace ya más de seis meses, Guatemala reflexiona sobre la modificación del modelo electoral existente en el país. Ortega y Gasset señalaba en uno de sus trabajos que el esfuerzo inútil conduce a la melancolía. Parece problemático iniciar una reforma que *a priori* sabemos, no resolverá los inconvenientes que existen al interior del sistema y generará un sin número de incentivos perversos que incluso podrían empeorar los resultados del modelo actualmente existente. Partiendo de esta idea, de la afirmación de que el esfuerzo inútil conduce a la melancolía, me gustaría iniciar una reflexión eminentemente crítica sobre el proyecto de reforma de Ley Electoral y de Partidos Políticos que se está estudiando en el Congreso de la República y que ya ha sido revisado por la Corte de Constitucionalidad.

La reforma que se está analizando, definitivamente no resuelve el problema que nos afecta. Y entiendo que el lector pida una aclaración... Es obvio que una pregunta legítima y de la cual no podemos escapar es: ¿Qué problema es este? ¿Qué defectos posee nuestro sistema electoral? Considero que las manifestaciones y movilizaciones ciudadanas del segundo semestre del pasado año evidenciaron, con bastante claridad, que la ciudadanía deseaba y desea ser la dueña del sistema. Se necesita un verdadero empoderamiento ciudadano para que el sistema político guatemalteco adquiera legitimidad y no corra el riesgo de desaparecer o degenerar en un régimen populista y proto-autoritario. El problema más importante de la actual ley electoral es que la misma no conecta al ciudadano con los representantes. Y ello, la citada desconexión, dificulta el tan ansiado empoderamiento.

Existe, por tanto, un problema de agente principal que debería ser resuelto con la reforma de la ley. Eso es lo que expresó la plaza, eso es lo que motivó a la ciudadanía a presionar al Congreso ocupándolo, cuando este decidió retirar la inmunidad al Presidente de la República, Otto Pérez Molina y eso es lo que evidencia el sinfín de artículos periodísticos y debates en distintos medios de comunicación. Son muchos los ciudadanos que no conocen a sus representantes. Es un tema sobre el que hemos discutido y reflexionado mucho. Bajo el actual sistema, como ciudadanos, no podemos evaluar el rendimiento de nuestros delegados, los diputados. Es evidente que estamos incapacitados para premiar o castigar a nuestro representante distrital si tenemos aprietos para conocerlo. El sistema, conscientemente, está diseñado para aumentar los costes de información por parte de la ciudadanía. Con ello, nos

alejamos de nuestro diputado dificultando la emisión de una evaluación positiva o negativa -siempre subjetiva- sobre su rendimiento como “expresador”, “canalizador” de preferencias individuales o grupales.

Este problema a la hora de evaluar es reconocido por todos. También y de la mano de lo anterior, se acepta el problema asociado al excesivo pragmatismo de las formaciones políticas guatemaltecas y su escaso compromiso con principios de naturaleza ideológica. Parece ser que todas las posiciones coinciden en el diagnóstico y difieren –de manera profunda- en las reformas que motivarían una solución parcial o total de los problemas que aquejan al sistema.

Desde mi punto de vista hay cuatro elementos que sobreviven en el actual proyecto de ley y que no contribuyen a la solución del problema. Además, la revisión por parte de la Corte de Constitucionalidad ha retirado algunos elementos del proyecto inicial que sin duda ayudarían, sólo parcialmente, a resolver la enfermedad de agente-principal que existe al interior del proceso de competición electoral que poseemos en Guatemala. En primer lugar, está la fórmula electoral D'Hondt en distritos electorales –los veinticuatro que posee el país- de magnitud variable que no cambia; En segundo, la prohibición expresa del transfuguismo en el poder legislativo; La imposición de cuotas y democracia interna –sé que suena contradictorio pero así es- al interior de los partidos políticos se encuentra en tercer lugar; y por último pero no menos importante, el estancamiento –inicialmente se quería una subida- en los costes de asociación a la hora de crear una formación política nueva. Hablamos en este caso de números de afiliados por partido, presencia territorial, etc. En relación a este último punto es necesario criticar el elemento, terriblemente problemático y que da para una reflexión más profunda, de la prohibición expresa por parte de la Corte de Constitucionalidad de los Comités Cívicos departamentales. El máximo órgano jurídico del sistema político guatemalteco considera que estos –los comités- son organizaciones de menor impacto e importancia orientadas sólo a la competición electoral de naturaleza local. Con ello, con esta prohibición, se ajusta la definición de partido político a un espacio territorial de naturaleza nacional que impone dificultades –altas barreras de entrada- al proceso de competencia política.

La ley es consciente, así lo creo que yo, de estos altos costes. Por ello, porque las barreras de entrada son excesivamente altas, se necesitan regular ámbitos clave del proceso como la financiación y la estructura interna de las organizaciones partidistas que compiten. El producto final es un producto legal hiperregulado que puede traer, en caso de que existan consecuencias inesperadas, problemas de cartelización terriblemente difíciles de resolver una vez surjan. Y es que, la reforma no está pensando en los ciudadanos, está pensando en los partidos políticos. Lo que desea promover el texto legal es un fortalecimiento progresivo de las fuerzas políticas existentes con el ánimo de institucionalizarlas, con la aspiración de que sobrevivan en el tiempo y sean capaces de generar pluralismo y con ello representar las tendencias ideológicas que existen al interior de la sociedad guatemalteca.

La reforma quiere fortalecer los partidos y al mismo tiempo determinar su organización y fiscalizar sus gastos. Para ello, necesitamos más burocracia y más instituciones guardianas, hablamos de Tribunal Supremo Electoral con más poder de intervención. Todo lo que se toca y

no se toca con la reforma responde a ese objetivo. La fórmula D'Hondt no está pensada para los ciudadanos. Está pensada para lograr una representación proporcional de los partidos que compiten, sobrerepresentando en algunos casos a las minorías. Pero algo que definitivamente no conseguiremos al no modificar la fórmula que ubica diputados en el congreso es que los ciudadanos conozcan a estos, que los ciudadanos tengan presentes qué personas se supone representan los intereses de sus respectivos distritos. Cuando se critica a la fórmula D'Hondt se habla de que la ley desea el multipartidismo, desea la representación de partidos más allá del partido dominante o vencedor. Guatemala no quiere, o eso parece expresar la ley, un sistema electoral mayoritario y personalista. Entiendo esto y considero necesario respetar el espíritu de la ley. Por ello, porque existen caminos alternativos, la apuesta por un sistema semiproporcional con magnitud baja facilitaría la búsqueda de un equilibrio entre voto personalista y voto partidista, entre resultados mayoritarios y resultados proporcionales. Sin embargo, para que la fórmula semiproporcional trabaje exitosamente, necesitamos liberalizar, literalmente, el sistema político y de competición partidista. Como los votantes eligen partidos y no personas, la "padres de la reforma" suponen que los tránsfugas son estafadores. Por ello, porque estafan a los ciudadanos que los eligen, han decidido castigar dicho fenómeno. Sin embargo, la ilegalización del transfuguismo no parece tener mucho sentido ni futuro...

El transfuguismo es inherente a la política. Hay tránsfugas muy famosos, por ejemplo, el mítico Winston Churchill. Nuestros alcaldes son unos tránsfugas de primera y no se observa que eso moleste en exceso a los ciudadanos... Deberíamos preguntarnos por qué... El proyecto de reforma, en su obsesión controladora, desea castigar a los tránsfugas porque la naturaleza del voto es partidista y no personalista. Definitivamente, repito, hay una lógica aceptable en dicha argumentación. Sin embargo, ¿la solución es habilitar una prohibición del transfuguismo o modificar el sistema por el cual elegimos a nuestros diputados? Creo que lo segundo es mejor en el largo plazo, más viable y saludable para el sistema y con menos incentivos perversos.

Considero, definitivamente, que se podría encontrar una fórmula plurinominal con listas abiertas y desbloqueadas que respetase el espíritu de la ley conectando a representantes y representados, es decir, resolviendo el problema central que aqueja al sistema. La fórmula D'Hondt facilita el control partidista sobre las listas que compiten. Con ello, la lotería de incentivos perversos se abre sin límites y tiene lugar eso que todos sabemos... Venta de casillas, diputados que no pertenecen a los distritos que representan, etc... Ahora bien, las listas influirán también, lo quiera o no la ley, sobre el tema de los tránsfugas. En la actualidad, para bien o para mal, el transfuguismo es público y evidente. Con la reforma, puede convertirse en algo informal y no público si los diputados no respetan la disciplina de voto al interior de los partidos... ¿Prohibiremos eso también? Si eso sucede y existe una alta probabilidad de que así sea, no sabremos si el diputado lo está haciendo por tránsfuga o porque de realmente así lo considera.

Es importante tener en cuenta que un diputado puede y debe votar lo que considere correcto, a veces a pesar de su partido. Cuando observamos cómo funcionan las democracias estadounidense o británica, vemos que muchos diputados se posicionan contra sus propios partidos en algunos ámbitos de política pública. Lo quieran o no, es una dimensión más en el

proceso de competición democrática. Pero después de la frustración con la fórmula, que como vimos no cambia, y de la frustración con la prohibición -a mi juicio ineficaz- del transfugismo, llegamos a las cuotas y la democracia interna. Otro de los puntos medulares de la reforma que se construye alrededor de un gran número de contradicciones.

No digo que las mujeres y los indígenas no deban participar más en política. Sería positivo para todos. ¿La reforma aumentará la participación de mujeres e indígenas por decreto? ¿Logrará el objetivo? Lo ideal sería apostarle al mérito y no a los privilegios que tanto daño le han hecho y le hacen al sistema político guatemalteco. Son muchas las personas que ven contradicciones entre mérito y cuotas... Estas, las cuotas, son mecanismos que facilitan el acceso al poder -en este caso a la lista- de colectivos que se supone, se encuentran marginados. Por ello, se conocen las cuotas como mecanismos de discriminación positiva. Se facilita la entrada al juego de los "débiles" suponiendo que se empoderarán gracias al apoyo de naturaleza legal... Sin embargo, la cuota puede generar el efecto totalmente contrario. Hacer que sean víctimas e incluso cómplices de los mecanismos que han hecho del sistema algo problemático para el conjunto de los ciudadanos. Contribuir más a su mediocridad...

Las cremalleras de género, aunque desde mi punto de vista son anti-meritocráticas y antidemocráticas, son fáciles de implementar. Sin embargo, el proyecto de reforma no se queda ahí, en las cuotas de género. De la mano de lo anterior se lleva a cabo un mecanismo de doble cremallera con el ánimo de introducir también cuotas de naturaleza étnica, mucho más problemáticas y complicadas de gestionar en la práctica.

Y todo ello, porque los promotores de la reforma desean un sistema de partidos oligopólico, con formaciones altamente institucionalizadas, aunque estas sean de baja calidad... Este es un detalle importante, porque en ningún lado se habla de mejorar la calidad democrática de nuestro sistema político, cuando ese es el verdadero reto. La ley busca un sistema de partidos institucionalizado por decreto. El texto, supone que los sistemas de partidos institucionalizados son mejores por defecto... Lo siento, pero yo no lo veo así... Sólo necesitamos observar a nuestros vecinos, hablo de Honduras y de El Salvador, para ser conscientes de que un sistema de partidos institucionalizados no es sinónimo de calidad democrática. Es más, en democracias "en construcción", como lo es la nuestra, quizás sea mejor apostarle a un proceso de prueba y error para que el sistema se encuentre a sí mismo progresivamente a lo largo del tiempo. Y con esto entramos en la última de las reflexiones... La definición de partido político y los altos costes de asociación impuestos en la ley. Hablamos de la presencia territorial de ámbito nacional que se les exige a las organizaciones político-partidistas, de los requisitos necesarios para formar un partido político y de la imposición de la estructura administrativa. En ese sentido, se mantiene el status quo.

La política funciona como un mercado. El sistema debe promover la flexibilidad y la ley actual y su proyecto de reforma, desean mantener nuestro sistema de partidos rígido. Para que un partido sea denominado como tal, necesita lograr un 0.3 del padrón electoral en afiliados y poseer presencia formal -organización partidista- en doce de los veintidós departamentos del país y en cincuenta de los más de trescientos municipios existentes en Guatemala. Con estos

requisitos se envía un mensaje claro: Sólo queremos partidos grandes y a ser posible de ámbito nacional. En un país con la alta pluralidad étnica que posee Guatemala se prohíben, por ley, los partidos regionales o que estrictamente representan sólo intereses departamentales o regionales. La presencia territorial y la estructura administrativa, además, elevan los costes a la hora de hacer campaña impidiendo que las pequeñas organizaciones puedan competir con garantías de ingresar en la cámara legislativa e influir en la formación y desarrollo de políticas públicas.

Con todo ello, se crea un cuello de botella que impide la empresarialidad y sobre todo la creatividad política. Nuevas formas de movilización, de organización partidista, de concientización ideológica son anuladas por la ley. En vez de prohibir un camino y habilitar infinidad de ellos se hace lo contrario; Se habilita un camino y se impiden infinidad de formas organizativas con diversa presencia territorial que podrían revolucionar el sistema político de nuestro país. Lo anterior, la flexibilidad, se podría generar gracias a una competencia más libre y más abierta. Con ello, se reduciría el vacío existente en la actualidad entre representante y representado y oferta y demanda se ajustarían. No como en la actualidad.

Este artículo ha mostrado los defectos que, a mi juicio, contiene la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos... Ojalá, en el debate que tenga lugar en el Congreso se hable más de incentivos perversos en los proyectos existentes y se aclaren los objetivos reales que motivan la reforma. Si la alteración de nuestra ley electoral no responde a la ciudadanía, si no contribuye a fortalecerla haciéndola dueña del sistema, la democracia guatemalteca corre riesgo de sobrevivir en el tiempo... El esfuerzo inútil conduce a la melancolía, aprovechamos la ventana de oportunidad existente y construyamos una Ley Electoral que de verdad contribuya a la construcción de una democracia liberal más fuerte y de más calidad.