

GUATEMALA CAMINA



PASOS FIRMES PARA CAMBIAR



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Guatemala, 2015

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Guatemala Camina: Pasos firmes para cambiar --- Guatemala: ASIES, 2015.

370p 22cm;

ISBN: 978-9929-603-29-5

Junta Directiva

Raquel Zelaya, Presidenta
Carmen Ortíz, Vicepresidenta
Claudia Maselli, Secretaria
Eduardo Stein, Vocal I
Jorge Cabrera, Vocal II
Arnoldo Kuestermann, Asesor
Carlos Escobar, Asesor

Pablo Hurtado G., Secretario Ejecutivo

Dirección de Investigación

Guisela Mayén

Revisión de estilo:

Ana María de L. De Specher

Diagramación:

Cesia Calderón

La elaboración y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS) y mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank.

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



ThinkTank Initiative
Iniciativa ThinkTank



Asociación de Investigación y Estudios Sociales



Konrad
Adenauer
Stiftung



INTRODUCCIÓN¹

La principal responsabilidad de los partidos políticos es intermediar entre los ciudadanos y el gobierno. Esto implica que los partidos deben vincularse con los ciudadanos para escuchar sus diversas necesidades, unificarlas en políticas públicas coherentes, y luego reclutar liderazgos para dar a conocer dichas políticas o implementarlas desde el gobierno.

Sin embargo, en Guatemala, el vínculo entre ciudadanos y partidos se encuentra roto o pervertido. La falta de legitimidad de los partidos hace que corran el riesgo de perder su derecho a postular candidatos y tomar decisiones en representación de los ciudadanos. Por otro lado, sin partidos, los ciudadanos corren el riesgo de perder un intermediador fiscalizable y ser aún más vulnerables a la manipulación de los individuos con más recursos para promoverse en elecciones.

Esta propuesta busca contribuir a mejorar la relación entre partidos y ciudadanos. Los contenidos se ordenan de la siguiente forma. Primero, se presenta un breve contexto de la normativa electoral en Guatemala. Segundo, se muestra que el distanciamiento entre partidos y ciudadanos se debe principalmente a que, la mayoría de veces, la organización de los partidos se rige por reglas que no están escritas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, LEPP (Decreto 1-85). Esto porque la legislación permite que 6 personas designen de forma discrecional hasta el 85% de los candidatos de un partido.

Tercero, se analizan las dinámicas dentro de la organización de los partidos, enfatizando la necesidad de identificar reglas no escritas en la LEPP. De esta manera se identifican oportunidades para escribir reglas –en la LEPP o en los estatutos de los partidos– que mejoren la relación entre partidos y ciudadanos, eviten el clientelismo y la influencia de financistas. A la vez que estas se adecúan a las necesidades particulares de los partidos, de los ciudadanos y de las diferencias de género. Cuarto, se presenta un resumen con las principales propuestas. Y quinto, se ofrece una estrategia para su implementación.

Es raro que un partido admita que, en esa mayoría de situaciones donde la LEPP permite discrecionalidad al Comité Ejecutivo Nacional, su organización no sea democrática. Sin embargo, como argumenta Cross (2013), los partidos se resisten a ampliar el alcance de las reglas de la LEPP porque eso alteraría la distribución de poder entre los integrantes del partido. Asimismo, los partidos necesitan de reglas flexibles y ajustadas a sus propias necesidades para reclutar activistas, recaudar fondos y realizar campañas electorales sin perder unidad, eficiencia y conectividad entre los miembros de su organización. No obstante, es alto el riesgo de que la discrecionalidad de los partidos resulte en la aplicación de reglas que excluyen a los ciudadanos.

Por ello, para acercar a los partidos y a los ciudadanos, se proponen tres tipos de acciones. Primero, se deben adoptar las siguientes reglas en la LEPP: (a) el Tribunal Supremo Electoral (TSE) debe publicar de oficio los estatutos y datos de organización de todos los partidos; (b) los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos no deben postular candidatos donde el partido no cuenta con organización inscrita; y (c) todos los órganos partidarios deben elegir autoridades y candidatos por medio del voto secreto de la

¹ El tema "Acercando a los partidos políticos con los ciudadanos" se realizó bajo la coordinación del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES. El DISOP cuenta con más de 300 publicaciones especializadas en el estudio del Congreso de la República, los partidos políticos, los eventos electorales, y la relación entre el Estado y su sociedad multicultural, además del seguimiento continuo de los acontecimientos políticos de Guatemala que pueden consultarse en <http://www.asies.org.gt/>

mayoría de sus integrantes. Segundo, los partidos deben escribir en sus estatutos las reglas que rigen su organización donde la LEPP no aplica. Tercero, la academia debe investigar la existencia, origen, evolución, efectos y diseminación de las reglas no escritas que rigen la organización de los partidos además de asesorar a los partidos en la innovación de reglas propias.

Para implementar la propuesta se requieren compromisos de diversos actores. Primero, las organizaciones deben alcanzar consensos sobre cómo reformar la LEPP y exigir al Congreso de la República hacerlo en los términos acordados. Segundo, el TSE o la Corte de Constitucionalidad deben desarrollar interpretaciones de la LEPP para reglamentarla. Tercero, los partidos políticos deben asumir la responsabilidad de reglamentar explícitamente su organización interna. Y cuarto, la academia debe conducir investigaciones sobre la organización partidaria y asesorar a los partidos de forma individual.



1 CONTEXTO

Desde la transición a la democracia en 1985, se han realizado 14 procesos electorales en Guatemala. Su sistema electoral se rige de acuerdo a las reglas escritas en la LEPP. Entre las reglas más relevantes destacan que las elecciones presidenciales, legislativas y municipales son simultáneas. También, que los diputados se eligen en 24 distritos plurinominales: 22, de entre 1 y 19 escaños, corresponden a cada departamento del país; 1, de 11 escaños, corresponde al municipio de Guatemala; y 1, de 31 escaños, corresponde a todo el territorio nacional. Las listas de diputados son cerradas y se adjudican utilizando el sistema de representación de minorías.

Al 15 de enero del 2015 existían 29 partidos políticos inscritos, 13 de los cuales contaban con presencia en el Congreso de la República. Los partidos con el mayor número de diputados en el Congreso, en orden de mayor a menor, eran: Libertad Democrática Renovada (LIDER), Partido Patriota (PP), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Todos (TODOS) y Compromiso, Renovación y Orden (CREO).

Como menciona Sonnleitner (2009), la regulación interna de los partidos por parte de un Estado es controversial. De hecho, las leyes electorales guatemaltecas entre 1936 y 1983 no iban más allá de fijar reglas respecto al número de afiliados necesario para inscribir a un partido. Sin embargo, entre 1954 y 1986, “lo que se conoció como democracia en Guatemala fue un régimen muy restrictivo” (Berganza, 2004) que vedó la participación a partidos de izquierda y restringió la organización social. No fue sino hasta 1983, con la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83), que se escribieron las reglas que establecían los requisitos de organización y procedimientos que los partidos políticos debían seguir para tomar decisiones. Con pocos cambios, estas son

las mismas reglas que se mantienen vigentes en la LEPP hoy día. ASIES (2004, 2007a, 2007b, 2009b) ha elaborado y publicado estudios que refieren en detalle la evolución de la legislación electoral en Guatemala.

Las reglas escritas en la LEPP se instauraron con la intención de que los partidos adoptaran un modelo de organización similar a la de los partidos de masas. Es decir, se deseaba que los partidos contaran con amplia base social, cobertura nacional y una estructura jerárquica donde las bases delegaran a sus representantes en los peldaños superiores. Empero, los partidos que han intentado acercarse a este ideal resultaron afectados por rupturas internas. Entre estos destacan los partidos Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) en 1990 y Partido de Avanzada Nacional (PAN) en 2002.

Hay tres momentos en la historia democrática reciente que han afectado el desarrollo de los partidos guatemaltecos. El primero corresponde a las elecciones de 1985, cuando los partidos se formaron para competir en las primeras elecciones. El segundo, a los Acuerdos de Paz en 1996, después de los cuales los partidos de izquierda salieron de la clandestinidad para incorporarse plenamente al sistema de partidos. Por último, las reformas a la LEPP en 2004 ampliaron el financiamiento público y los requisitos de organización de los partidos.

Lamentablemente, la mayoría de estudios sobre el sistema democrático de Guatemala coinciden en que este manifiesta graves deficiencias. Entre sus principales carencias sobresalen: la fragmentación partidaria, el transfuguismo, la volatilidad y la desproporcionalidad electoral, el poco arraigo social, la falta de identificación ideológica de los partidos, la debilidad de los entes de control,

la falta de transparencia del financiamiento de los partidos, el poco apoyo y alta desconfianza social al régimen político, la cultura democrática autoritaria, escasa representación de mujeres, indígenas y jóvenes, entre otras (Alcántara & Freidenberg, 2000; Alcántara Sáenz, 2004; Booth & Seligson, 2009; Brolo, 2012a; Burgos, Lemus de Urrutia, & Silva Baeza, 2011; Kitschelt, Hawkins, Luna, Rosas, & Zechmeister, 2010; Mainwaring & R. Scully, 1992; Mainwaring & Torcal, 2005; Sánchez, 2008; Sonnleitner, 2009; Woldenberg, García, Rial, & Fernández, 2012; Zovatto, 2008).

En el 2012, debido al evidente desgaste del sistema político, se elaboró la iniciativa 4783 para reformar la LEPP. Este esfuerzo fue liderado por la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República y contó con propuestas de organizaciones de la sociedad civil. Desafortunadamente, la iniciativa intentaba incluir propuestas dispersas sin articularlas bajo una misma lógica que les diera congruencia. Sin embargo, un aspecto positivo de la iniciativa 4783 era que incluía las propuestas sobre democracia interna, presentadas por el Consorcio integrado por las universidades de San Carlos y Rafael Landívar, y ASIES, las cuales, además, recibieron dictamen favorable por parte de la Corte de Constitucionalidad (2013).



2

LA LEPP PERMITE DEMASIADA DISCRECIONALIDAD A LOS PARTIDOS

En Guatemala, el vínculo entre partidos y ciudadanos se encuentra roto o pervertido. Según estudios de opinión pública como *The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project*, LAPOP (2014), menos del 13 % de los guatemaltecos considera que los partidos políticos le escuchan. En general, los ciudadanos desconfían de los intereses de los políticos, ya que consideran que no toman decisiones para el beneficio de la sociedad sino para perpetuarse en el cargo o para enriquecerse ellos mismos y a sus financistas.

El tipo de vínculo entre los ciudadanos y los partidos depende, principalmente, de las reglas que rigen su organización interna. Sin embargo, como se muestra a continuación, la LEPP permite que solo 6 personas designen, de forma discrecional, hasta el 85 % de los cargos a elección popular del partido. Esta discrecionalidad da lugar a que la relación entre partidos y ciudadanos se rija mayoritariamente por reglas que no están escritas en la LEPP. El problema radica en que, si las reglas no escritas fueran antidemocráticas, estas son difíciles de evidenciar, evaluar y modificar.

La organización interna de los partidos se rige por las reglas escritas contenidas en los artículos del 22 al 50 de la LEPP. Como se muestra a continuación, estas permiten identificar el diseño de la organización partidaria de un *partido minimalista*: aquel que concentra la mayor cantidad de decisiones en el menor número de personas.

Las reglas escritas que rigen la organización de un partido se pueden sintetizar así. Los partidos deben contar con tres niveles de organización: el municipal, el departamental y el nacional. En cada nivel, el partido debe convocar una asamblea cada 2 años. Las asambleas deben designar a su

comité ejecutivo respectivo por medio de planillas cerradas. También, tanto las asambleas como los comités ejecutivos deben tomar decisiones por mayoría absoluta.

Como mínimo, un partido debe tener organización en 50 municipios, con 40 afiliados en cada uno. De estos, 48 municipios pueden distribuirse para formar la organización de 12 departamentos, con 4 municipios cada uno. Esto implica que un partido solo debe tener 2,000 afiliados dentro de su organización inscrita (40 afiliados por 50 municipios). El resto de afiliados puede, convenientemente, pertenecer a los municipios más poblados sin organización inscrita.

Por otro lado, los candidatos a corporaciones municipales y diputados distritales son postulados por la organización municipal y departamental del partido, respectivamente. La organización nacional del partido, por su parte, postula a los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 31 diputados de lista nacional, y a las corporaciones municipales y diputados distritales donde el partido no cuenta con organización local.

Hay dos reglas no escritas que permiten concentrar la toma de decisiones del partido en pocas personas. Primero, aunque la LEPP concibe a las asambleas y a los comités ejecutivos como órganos partidarios con distintas atribuciones, las mismas personas pueden integrar ambos órganos. Segundo, las decisiones en ambos órganos pueden tomarse con una pequeña fracción de sus integrantes, ya que solo necesitan contar con los votos de la mitad más uno de su quórum mínimo, no con la mitad más uno del total de sus integrantes.

Utilizando estas dos reglas, un partido minimalista puede seguir la siguiente estrategia para concentrar la mayor cantidad de decisiones en el menor número de personas: A nivel municipal, convoca asambleas con un quórum mínimo de 15 afiliados, de los cuales 8 forman mayoría. Así, los mismos 8 que forman mayoría en la asamblea, más un afiliado adicional, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Municipal. A su vez, el Comité Ejecutivo Municipal tendría un quórum mínimo de 5 integrantes, de los cuales 3 son suficientes para formar mayoría.

A nivel departamental, de los 12 afiliados que forman las mayorías de los cuatro comités ejecutivos municipales, se toman 8 para integrar la Asamblea Departamental. Estos, más un miembro adicional, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Departamental. De esta manera, el Comité Ejecutivo Departamental tendría un quórum mínimo de 5 integrantes, de los cuales 3 forman mayoría.

A nivel nacional, de los 150 afiliados que forman las mayorías de los cincuenta comités ejecutivos municipales, 100 pueden integrar la Asamblea Nacional. Estos son los mismos 2 afiliados de cada municipio que integran cada una de las

doce asambleas departamentales. En este caso, la Asamblea Nacional tendría un quórum mínimo de 26 afiliados, de los cuales 16 forman mayoría. Estos, más cuatro afiliados adicionales, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Nacional. De tal manera, el Comité Ejecutivo Nacional tendría un quórum mínimo de 11 integrantes, de los cuales 6 forman mayoría.

La estrategia del partido minimalista hace evidente que las reglas que rigen la organización de los partidos afectan la distribución del poder entre sus miembros. Cada afiliado tiene un nivel distinto de influencia en la toma de decisiones según su posición dentro de la organización. Específicamente, para cada nivel de organización, un afiliado tiene mayor (1) o menor (5) influencia según sea necesario para obtener: (1) mayoría en el comité ejecutivo; (2) quórum en el comité ejecutivo; (3) mayoría en la asamblea; (4) quórum en la asamblea; o (5) organización legal. La Figura 1 muestra los distintos niveles de influencia de los afiliados y cuántos afiliados de cada nivel de influencia hay en los diferentes niveles de organización de un partido minimalista. Que un afiliado tenga más influencia significa que es necesario para tomar decisiones de las que otros son excluidos.

Figura 1. Niveles de influencia de los afiliados y su distribución en la organización de un partido minimalista

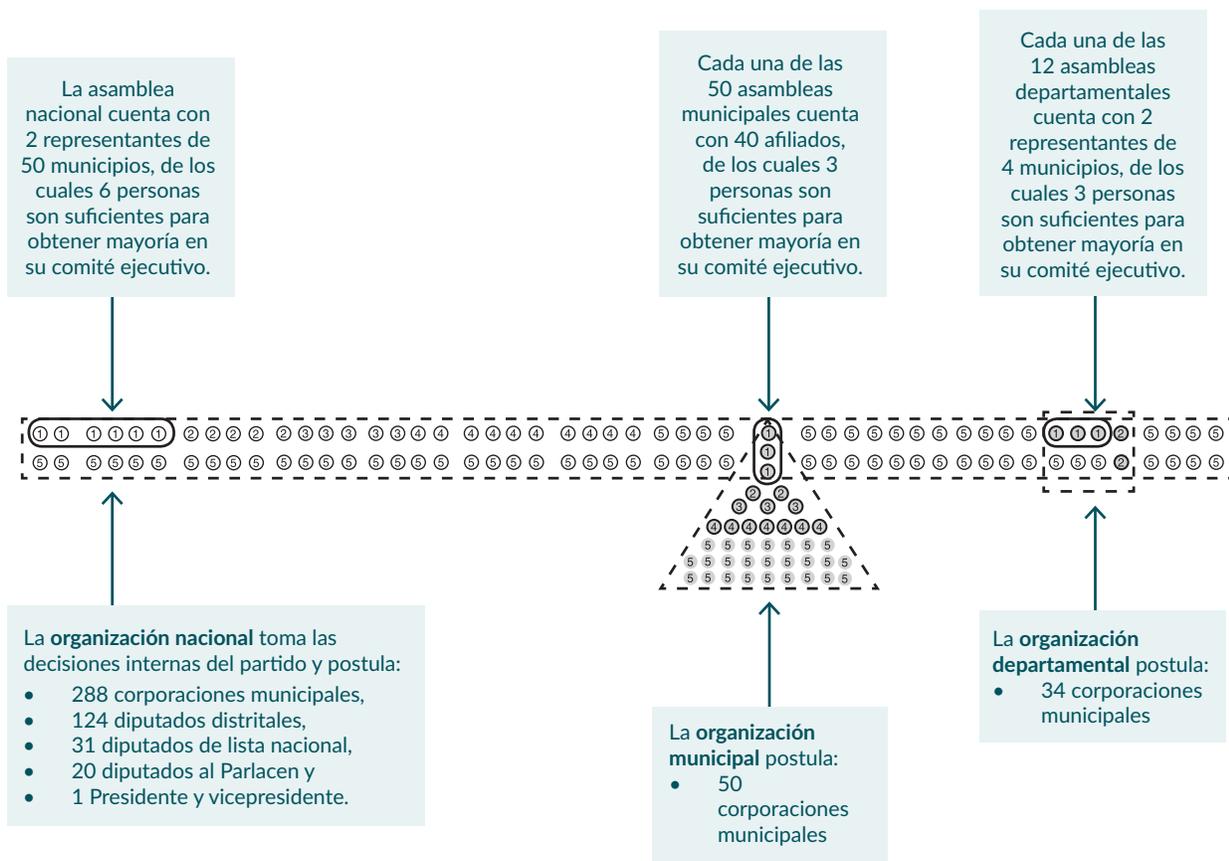




Adicionalmente, el partido minimalista puede crear organización departamental solamente en los 12 distritos con menos diputados: El Progreso (1 diputado), Baja Verapaz (2), Zacapa (2), Sacatepéquez (3), Santa Rosa (3), Sololá (3), Retalhuleu (3), Izabal (3), Chiquimula (3), Jalapa (3), Totonicapán (4), y Petén (4). Así, 50 corporaciones municipales y 34 diputados serían postulados por cada uno de los 3 afiliados que forman mayoría en

las organizaciones municipales y departamentales respectivas. Por su parte, los 6 afiliados que forman mayoría en la organización nacional postularían el 85 por ciento de los cargos del partido (465 de 549). La Figura 2 muestra la estructura jerárquica de la organización de un partido minimalista, indicando los niveles de influencia de los afiliados por nivel de organización y los cargos que postula.

Figura 2.



Nota: cada círculo corresponde a un afiliado. Su número corresponde al nivel de influencia descrito en la Figura 1. Los niveles de organización se indican dentro de las líneas punteadas y la mayoría en sus respectivos comités ejecutivos dentro de las líneas continuas.

El partido minimalista es un caso extremo que hace evidentes los altos grados de discrecionalidad permitidos por la LEPP. En la práctica, los partidos tienen una organización ligeramente más grande y dispersa que los mínimos requeridos por la LEPP para reducir el riesgo de caer en incumplimiento en caso de perder parte de su estructura de imprevisto. Sin embargo, existe evidencia de que los partidos se aproximan al modelo minimalista ya que los 26 partidos inscritos en el 2012 tenían, en promedio, organización vigente en únicamente 48 municipios (Brolo, 2012b).

En principio, la libertad que la LEPP da a los partidos para usar sus propias reglas ofrece la oportunidad de que cada partido innove formas propias de acercarse a los ciudadanos. Sin embargo, con mayor frecuencia, la discrecionalidad permitida en la LEPP resulta rompiendo o pervirtiendo los vínculos entre partidos y ciudadanos. En los partidos minimalistas, la mayoría del tiempo, ser afiliado significa poco más que haber ayudado a los dirigentes del partido a cumplir los requisitos.



3 DINÁMICAS DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN PARTIDARIA

El alto grado de discrecionalidad que la LEPP permite a la dirigencia de un partido hace necesario ir más allá de las reglas que contiene. A continuación se presentan argumentos que explican por qué algunas reglas afectan positiva o negativamente la relación entre partidos y ciudadanos. De esta manera se identifican oportunidades para escribir reglas, en la LEPP o en los estatutos de los partidos, que acerquen a partidos y ciudadanos, eviten el clientelismo y la influencia de financistas, a la vez que se adecúan a las necesidades particulares de los partidos, de los ciudadanos y de las diferencias de género.

3.1 Reglas para reducir la discrecionalidad

De acuerdo a la lógica de supervivencia explicada por Bueno de Mesquita et al. (2003), existen fuertes motivos para creer que los partidos prefieren limitar el alcance de las reglas escritas en la LEPP. Primero, porque es razonable asumir que los dirigentes partidarios desean mantener su posición de autoridad. Segundo, porque al escoger sus propias reglas, los partidos pueden maximizar el control de la toma de decisiones y minimizar el pago necesario para obtener apoyo de sus seguidores.

En el partido minimalista, el “selectorado”² es grande; hay 2,000 afiliados encargados de escoger a sus autoridades y candidatos. Sin embargo, la “coalición ganadora”³ es pequeña, 6

afiliados son suficientes para determinar el 85% de los candidatos. En esta configuración, los dirigentes del partido pueden excluir y reemplazar con facilidad a quienes no les brindan el apoyo necesario para mantener su autoridad. Si uno de los afiliados se rebela contra los 6 dirigentes, estos tienen 1,993 opciones para mantener el control del partido sin su apoyo. Una consecuencia de esta dinámica es que el aumento del número de afiliados del partido (selectorado), por sí solo, sin aumentar el tamaño de la coalición ganadora, no elimina el problema de exclusión.

El alto riesgo de que los partidos sean excluyentes es suficiente para requerir que los partidos incrementen el porcentaje de afiliados necesarios en la toma de decisiones. Por ello es necesario cambiar dos reglas escritas en la LEPP. En primer lugar, el Comité Ejecutivo Nacional no debe postular candidatos donde el partido no tiene organización (Artículo 29, literal d). Por lo menos, la cantidad de candidatos que el Comité Ejecutivo Nacional propone unilateralmente debe reducirse sustancialmente. En segundo lugar, los órganos partidarios de todos los niveles deben tomar decisiones por mayoría del número de miembros, no por mayoría del quórum mínimo. Así, sería creíble que los afiliados realmente tienen oportunidad de incidir en la toma de decisiones de la dirigencia, sin ser excluidos ni reemplazados.

Es importante destacar que el problema no radica en que sean pocas personas quienes tomen las decisiones dentro de un partido, sino que sea una pequeña porción del partido que excluye sistemáticamente a los demás. De hecho, como argumenta Young (2013), grupos pequeños de personas permiten enfatizar el componente deliberativo de la democracia sobre el componente electoral.

² El selectorado es el conjunto de personas que podrían participar en la selección del líder que tendrá autoridad sobre ellos, aunque expresar sus preferencias no influya directamente en el resultado (Bueno de Mesquita et al., 2003).

³ La coalición ganadora es subconjunto del selectorado cuyo apoyo es esencial para mantener al líder en su posición de autoridad (Bueno de Mesquita et al., 2003)

La razón por la cual las dirigencias de los partidos se resisten a incrementar la proporción de afiliados requeridos para tomar decisiones es que lo consideran una amenaza a su supervivencia. Por un lado, existe el riesgo de que mayor participación cree divisiones internas, exponga debilidades al electorado, diluya la voz de activistas comprometidos y aumente la influencia de quienes tienen recursos para movilizar participantes. Por otro lado, los costos económicos de la organización aumentan con el número de integrantes. También, la toma de decisiones puede atrasarse al necesitar coordinar entre un mayor número de personas. Por consiguiente, que los mismos partidos sean quienes cambien las reglas escritas en la LEPP en este sentido tiene poca viabilidad política si no se atienden a su vez estos riesgos.

Cambiar las reglas contenidas en la LEPP tendría poco efecto si no se reduce la discrecionalidad que permite. Empero, y a pesar de esas limitaciones, el cambio adicional a la LEPP necesario para acercar a los partidos y ciudadanos es que las autoridades y candidatos de un partido deben ser electos por medio de voto secreto de sus afiliados y adjudicados por medio del sistema de representación proporcional de minorías. Por un lado, el voto secreto protegería a los afiliados de ser sancionados por votar de forma sincera. Por el otro, la representación proporcional de minorías limitaría la concentración del poder en una misma facción del partido.

3.2 Reglas no escritas: identificarlas y agregarlas a los estatutos

Debido a la discrecionalidad permitida en la LEPP, acercar a los partidos y ciudadanos requiere evaluar la existencia y efectos de posibles reglas que no están escritas. De acuerdo a Helmke y Levitsky (2006), las reglas no escritas se

caracterizan por contar con reconocimiento social y por crearse, comunicarse y aplicarse fuera de los canales oficiales. Por ejemplo, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, entre 1952 y 1987, la regla no escrita conocida como “dedazo” consistía en que el presidente podía designar por sí mismo a su sucesor.

Helmke y Levitsky (2006) agregan que las reglas no escritas complementan, sustituyen, cambian el sentido o compiten con las reglas escritas. Con frecuencia, las reglas no escritas surgen porque las reglas escritas dejan vacíos o no se aplican, porque no es posible cambiar las reglas escritas o porque permiten perseguir fines ilegítimos. Asimismo, las reglas no escritas pueden crearse tanto desde la dirigencia como desde las bases de un partido; sin embargo, las creadas desde las bases son más duraderas. Una vez se identifica una regla no escrita, sus efectos y su origen, es posible reproducirla, modificarla o contrarrestarla.

Las reglas no escritas son difíciles de rastrear. Por consiguiente, considerar los cinco componentes de la estructura gramatical de una regla no escrita que Crawford y Ostrom (1995) proponen es útil para identificarlas. Por ejemplo, la siguiente es una regla informal perversa: “(1) los aspirantes a un cargo de elección popular (2) deben (3) pagar al partido (4) más que otros contendientes (5) o no serán postulados”. Sus cinco componentes gramaticales son: (1) sujeto a quien la regla aplica; (2) si la regla obliga, prohíbe o permite; (3) acción a realizar; (4) condiciones; y (5) sanción. En general, la función de una regla es crear expectativas de comportamiento. Los métodos etnográficos, estudios comparados, análisis estadístico y modelos de elección racional son las técnicas más utilizadas para investigar reglas no escritas.

Adicionalmente, Freidenberg y Levitsky (2006) sugieren los siguientes nueve aspectos de la



organización partidaria donde es importante identificar reglas no escritas: cómo se llevan a cabo procedimientos internos; quién ejerce autoridad sobre qué; cómo funciona la burocracia; cómo funciona la organización local; qué determina las fronteras de la organización; cómo se construye la trayectoria política; cuáles son los requisitos de membresía al partido; cómo se relacionan las organizaciones anexas; y cómo se recauda y distribuye el financiamiento.

Los partidos guatemaltecos reconocen que solo una parte de su organización se rige por las reglas escritas en la LEPP (ASIES, 2009a). Gran parte de sus actividades sucede dentro de lo que los partidos denominan organización “formal”. Esta organización puede incluir tanto clubs sociales y deportivos, como redes clientelares. Por consiguiente, el primer paso para acercarse a los partidos y ciudadanos debe ser identificar las reglas no escritas que rigen las actividades de los partidos según los criterios descritos anteriormente. Una vez identificadas las reglas no escritas, es posible determinar su origen, ámbito de acción y evaluar su efecto.

Seguidamente los partidos pueden escribir las reglas que consideran pertinentes en sus estatutos. La viabilidad de que un partido adopte una regla en sus estatutos depende de que sean compatibles con tres necesidades básicas del partido: mantener unidad, eficiencia y redes comunicadas. Es decir, los partidos solo adoptarán reglas que involucren a los afiliados si estas a su vez resuelven los conflictos entre las facciones del partido y reducen sus costos de operación. Adicionalmente, las reglas contenidas en los estatutos deben hacerse públicas para que los afiliados las conozcan y exijan su cumplimiento.

3.3 Vínculos perversos: clientelismo y subordinación a financistas

El vínculo entre partidos y ciudadanos puede estar roto debido a reglas excluyentes. Sin embargo, no todos los vínculos son deseables. En particular, hay dos tipos de vínculo perverso que los partidos son proclives a formar bajo las reglas inadecuadas: clientelismo con los ciudadanos y subordinación a sus financistas.

Como explica Taylor-Robinson (2006), el clientelismo es una relación entre clientes y patrones a través de un intercambio de mutuo beneficio, pero desigual. El clientelismo es un vínculo recíproco y voluntario entre las partes, aunque también es un vínculo de dominación y explotación ya que es el patrón quien impone las condiciones del intercambio.

De acuerdo a Kitschelt (2000) el clientelismo tiene cinco posibles causas. En primer lugar se debe a la falta de desarrollo. En este caso, los partidos explotan la necesidad de bienes materiales inmediatos de los ciudadanos a cambio de lealtad. En segundo, se debe a que algunas democracias no cuentan con un servicio civil profesionalizado. Así, los partidos disponen de los puestos de trabajo como botín para distribuir.

Tercero, el clientelismo surge cuando las reglas electorales promueven el personalismo. Es decir, hay más clientelismo cuando los diputados se eligen mediante listas abiertas o en distritos uninominales que cuando se eligen mediante listas cerradas, utilizando representación proporcional de minorías en distritos de entre tres y ocho escaños. La cuarta es el tamaño del Estado, los Estados con más recursos pueden repartir más. Finalmente, el clientelismo se debe

a la falta de ideología de los partidos. En ausencia de ideología, los partidos tienen menos incentivos para ofrecer propuestas programáticas.

El clientelismo deteriora el vínculo entre partidos y ciudadanos, porque resulta demasiado costoso para el partido invertir en unificar los intereses de clientes tan diversos. Discutir las causas del clientelismo permite identificar reglas escritas y no escritas que le contrarresten; por ejemplo, profesionalizar el servicio civil o mantener las reglas electorales.

Por otro lado, los partidos son susceptibles de estar subordinados a sus financistas ya que dependen de ellos para realizar sus actividades. Por ejemplo, una regla no escrita expresada coloquialmente con frecuencia es: “el que paga los mariachis pide las canciones”. Esta describe el vínculo perverso entre partidos y financistas que excluye a los ciudadanos.

Los financistas y partidos entablan relaciones contractuales, donde el primero ofrece invertir dinero a cambio de que el segundo devuelva un favor. Sin embargo, los acuerdos entre partidos y financistas no se pueden exigir de manera pública, ya que dar dinero a cambio de favores políticos es claramente un acto de corrupción. Por ello, la relación entre partidos y financistas solo puede explicarse por medio de reglas no escritas.

Samuels (2006) explica tres reglas que facilitan la relación entre partidos y financistas: reputación, repetición y amenazas creíbles. Los partidos que más confianza dan a los financistas son aquellos que tienen la reputación de ser capaces de devolver favores. Asimismo, los financistas perciben menos riesgo si el partido tiene más tiempo en el poder para devolver favores repetidas veces. Finalmente, las amenazas entre partidos y financistas son creíbles. Por un lado, los financistas pueden retirar su apoyo económico si el partido no devuelve los favores que ofreció, y

los partidos pueden atrasar el pago de un favor o incluso afectar los intereses económicos del financista si este no accede a contribuir.

De acuerdo a Scarrow (2013), el financiamiento de los partidos afecta el vínculo entre partidos y ciudadanos de cuatro formas, según sea su fuente y forma de distribución. Primero, los partidos con financiamiento público tienden a excluir a sus afiliados ya que necesitan menos aportes económicos y deben asegurar control exclusivo de los recursos. Luego, el financiamiento plutocrático otorga gran influencia a un reducido grupo de donantes. El financiamiento por parte de los afiliados reduce el control de la dirigencia del partido. Finalmente, el financiamiento desde los miembros del partido en cargos públicos sugiere que el partido tiene capacidad para tomar e implementar decisiones propias.

Consecuentemente, existen varias reglas relacionadas al financiamiento que ofrecen mejorar la relación entre partidos y ciudadano. Por un lado, aquellas reglas que afectan el cumplimiento de contratos entre partidos y financistas. Por el otro, aquellas reglas que determinan el origen y forma de distribución del financiamiento de los partidos.

3.4 Reglas acordes al tipo de partido

De acuerdo a su organización, los partidos pueden clasificarse como: de élite, de masas, atrapado, cartel y franquicia. De acuerdo a Blyth & Katz (2005), como se explica a continuación, los distintos tipos de partidos surgen a partir de adaptaciones que hicieron a las reglas que rigen su organización para resolver tres necesidades básicas del partido: mantener unidad, eficiencia y redes comunicadas. La LEPP permitiría la existencia simultánea de todos estos tipos de partido.



Históricamente, el primer tipo de partido en surgir fue el de élite (Duverger, 1962). Estos partidos mantienen su unidad entre un reducido número de dirigentes que toman decisiones mediante negociaciones bilaterales. Dada la ausencia de bases, incurren en menos costos para organizar reuniones y mantenerse comunicados entre sus miembros, lo que los hace eficientes y conectados.

Posteriormente, surge el partido de masas (Duverger, 1962). Estos lograron aumentar el número de integrantes mediante tres estrategias para organizarse eficientemente. Primero, proveen incentivos selectivos a los miembros de su grupo, ya sean clientelares o programáticos. Segundo, promueven una identidad ideológica colectiva. Tercero, se posicionan como el referente legítimo de la democracia. Electoralmente son más exitosos que los partidos de élite, pero requieren una arquitectura organizacional más sofisticada. Por ello, en los partidos de masa, aunque los afiliados son considerados la esencia del partido, estos en realidad se encuentran subordinados a la burocracia que los cohesiona.

Por su parte, el partido atrapa-todo (Kirchheimer, 1966) surge de dos formas. Primero, como una adaptación de los partidos de élite que debían competir con el éxito electoral de los partidos de masas. Segundo, como una evolución de los partidos de masas que se expandían bajo la predominancia del grupo encargado de administrar la organización del partido. Su característica fundamental es que restan relevancia a la ideología con el afán de incluir a más seguidores. También, dan predominancia a encuestadores y técnicas de mercadeo para tomar decisiones. En estos partidos los afiliados son meros espectadores.

El partido cartel (Katz, Mair, & Bille, 2009) surge como reacción a los altos costos de campaña en los que incurren los partidos atrapa-todo. Debido a la utilidad marginal decreciente de la inversión en campaña para obtener votos, los

partidos cartel surgen como una forma de limitar la competencia. Al controlar recursos públicos obtienen independencia financiera y con ello la capacidad de actuar como un oligopolio para distribuir la participación. Su despliegue territorial es amplio. Empero, se organizan de forma vertical para mantener el control de la dirigencia central que evita la coordinación de las unidades administrativas subordinadas, bajo amenaza de excluirlas en la repartición de recursos.

Finalmente, el partido franquicia (Carty, 2004) se caracteriza por romper la jerarquía en su organización, permitiendo unidades organizativas autónomas e interdependientes. Estos partidos combinan la eficiencia de la estandarización de procesos de escala con las ventajas de la organización local para entregar un producto. Normalmente, una organización central se encarga de construir la reputación de su marca y provee asistencia general, entrenamiento y apoyo logístico a las franquicias locales que entregan el producto. La Tabla 1 recoge las características principales de la organización de cada tipo de partido.

Tabla 1. Características de la organización de los partidos políticos por tipo

Tipo de partido	Características
Élite	Los afiliados tienen poca importancia.
	Las autoridades centrales del partido tienen poca importancia.
	Los miembros que ejercen como funcionarios son la esencia del partido.
	El financiamiento suele provenir de la riqueza personal de sus miembros.
	La campaña consiste en hacer contratos personales.
De masas	Los afiliados son la esencia del partido.
	Las autoridades centrales del partido y los afiliados están interrelacionados.
	Los miembros que ejercen como funcionarios responden a la dirigencia.
	El financiamiento combina aportes de sus bases y organizaciones afines.
	La campaña consiste en movilizaciones masivas.
Atrapa-todo	Los afiliados tienen poca importancia.
	Las autoridades centrales responden a quienes ejercen como funcionarios.
	Los miembros que ejercen como funcionarios concentran el poder.
	El financiamiento proviene principalmente de grupos de interés.
	La campaña es profesionalizada y costosa.
Cartel	Los afiliados son reclutados como personal del partido.
	Las autoridades centrales del partido y los afiliados están interrelacionados.
	Los miembros que ejercen como funcionarios concentran el poder.
	El financiamiento es principalmente con recursos públicos.
	La campaña tiende a ser profesionalizada y permanente.
Franquicia	Los afiliados tienen poca importancia.
	Las autoridades centrales del partido tienen poca importancia.
	Los miembros que ejercen como funcionarios tienen alto grado de autonomía.
	El financiamiento es privado y de grupos de interés.
	La campaña es ad hoc y se subcontratan empresas de mercadeo.

Nota: Adaptado de Krouwel, A. (2006). Party Models. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), Handbook of Party Politics (pp. 249–269). London: Sage Publications.



Los partidos requieren de los ciudadanos para hacer campaña, proveerles de legitimidad, administrar y financiar la organización, reclutar candidatos, vincular al partido con la sociedad, emitir opinión y desarrollar políticas (Heidar, 2006). Además, deben resolver tres necesidades básicas: unidad, eficiencia y redes comunicadas. Son estas necesidades, adecuadas a cada partido según su tipo, lo que permite buscar reglas que acerquen a los partidos y ciudadanos.

3.5 Reglas acordes al interés de los ciudadanos

Para participar en política, los ciudadanos deben incurrir en costos de tiempo, dinero y oportunidad. Por ello, para acercar a los partidos y ciudadanos de forma efectiva, los partidos deben emplear reglas que tomen en cuenta los intereses de los ciudadanos. De lo contrario, estos no tendrán incentivos para invertir los recursos necesarios para involucrarse.

Como explica Katz (2013), algunos cambios sociales positivos reducen la necesidad que los ciudadanos sienten de invertir su tiempo y recursos para participar en política: menores divisiones sociales, mayor movilidad social y mayor confianza interpersonal. Sin embargo, es altamente improbable que la falta de participación dentro de los partidos en Guatemala se deba a cambios sociales positivos. Esto porque el surgimiento y persistencia de organizaciones que sustituyen a los partidos hace evidente la necesidad que los guatemaltecos tienen de participar. El éxito de organizaciones alternativas es muestra de que los partidos han fracasado en vincular a los ciudadanos más activos de la sociedad.

Katz (2013) ofrece cuatro explicaciones sobre por qué un ciudadano desearía involucrarse en un partido. Primero, por *racionalidad simple*, un ciudadano estima que involucrarse en un partido

le provee más beneficios que costos. Segundo, por *racionalidad subjetiva*, un ciudadano sobreestima el beneficio que recibirá o sobreestima el impacto de su participación para obtener el beneficio. Tercero, por *racionalidad social*, un ciudadano estima que su participación es necesaria para que la participación de otros produzca el resultado deseado en común. Cuarto, para *expresarse*, un ciudadano puede estar interesado en expresar su apoyo a un programa, manifestar solidaridad con un grupo o encontrar un espacio de convivencia con personas afines.

Por otro lado, un ciudadano evitará acercarse a un partido si tiene formas alternativas de alcanzar sus objetivos. También, un ciudadano que desea ser activista frecuentemente tiene posiciones extremas. Asimismo, los nuevos integrantes de un partido político tienden a generar tensiones con los de mayor antigüedad, quienes les perciben como arrogantes o amenaza.

Finalmente, los partidos pueden acercar a los ciudadanos a través de sus preferencias electorales. Stokes (2006) sintetiza ocho posibles razones que motivan a los ciudadanos a votar por un partido. Los ciudadanos favorecen a los partidos que: (1) mejoran la economía del país; (2) mejoran su economía; (3) son preferidos por sus padres o grupo social cercano; (4) se acercan a su posición ideológica; (5) impiden que gane el partido menos preferido; (6) se pronuncian a favor de sus posturas; (7) representan a su grupo étnico, género o etario; y (8) entrega más bienes o favores personales.

Los partidos pueden acercar a los ciudadanos por medio de reglas que tomen en cuenta sus intereses. Por ejemplo: si los afiliados reúnen determinado número de firmas el partido pondrá a votación del comité ejecutivo su petición. Esta sería una regla que apela a la racionalidad social de los ciudadanos ya que busca involucrarlos por medio de una meta que requiere colaboración. Lo

importante es que los partidos sean conscientes del comportamiento esperado a partir de cada regla que innoven.

3.6 Reglas sensibles a las diferencias de género y otras características individuales o grupales

Además de aumentar la participación de los ciudadanos dentro de los partidos, es indispensable reconocer que distintos grupos e individuos son objeto de desventajas por razones históricas y culturales. Por ello, las reglas escritas y no escritas que los partidos utilizan para acercarse a los ciudadanos deben ser sensibles a las asimetrías de poder surgidas en torno al género de los afiliados, al igual que otras características individuales o grupales como ser indígena, joven o tener un nivel educativo y económico distinto.

Consistente con el modelo lingüístico de Crawford y Ostrom (1995), Lowndes & Roberts (2013) argumentan que las reglas son sensibles al género por diferencias en el sujeto, las condiciones o las sanciones que se aplican. Es decir, existen sujetos para los cuales, según sus características, las reglas tienen condiciones o sanciones distintas. La existencia de diferencias no representa una dificultad por sí misma, sino cuando estas son debidas a sesgos originados en nociones de lo masculino y femenino, que incrementan los costos de participación de las mujeres u otros grupos e individuos específicos.

En su organización, un partido puede contar con reglas diferenciadas al formar afiliados, seleccionar candidatos o desarrollar políticas (Caul, 1999). Cronwall & Goetz (2005) enfatizan la importancia de la formación para mejorar la participación de las mujeres. Particularmente, los afiliados necesitan desarrollar las siguientes habilidades: reconocer

y articular intereses; construir alianzas; negociar diferencias; cooperar y facilitar consensos; desarrollar argumentos; debatir de forma efectiva; tolerar diferencias; recuperarse de derrotas; entre otros. Las reglas que los partidos utilicen deben reconocer las diferencias que afiliados con distintas características requieren tanto para adquirir como para ejercitar dichas habilidades.

Afiliados mejor formados proveen la oferta que los partidos demandan, ya que estos solo seleccionan candidatos con atributos que aumenten sus posibilidades de ganar elecciones. Sin embargo, aún si las mujeres llenan el perfil, existen reglas de selección que afectan su inclusión. Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson (2008) destacan la influencia del tipo de actores involucrados en la selección de candidatos: si son dirigentes del partido, líderes locales, emprendedores o miembros de grupos corporativos.

Por su parte, Rahat (2009) enfatiza las dinámicas de competencia a la que los candidatos se someten: cuáles son los requisitos para participar, qué tan centralizada es la decisión y qué método de elección se utiliza. El desarrollo de políticas es afectado por elementos similares. Childs (2013) sugiere que los partidos pueden distinguirse unos de otros según dan respuestas positivas, neutrales o negativas al desafío de atender las diferencias de género para formar afiliados, seleccionar candidatos o desarrollar políticas.

Waylen (2013) explica que las desventajas que enfrentan las mujeres, y otros grupos o individuos, son difíciles de cambiar. Esto porque aun cuando se adopte o modifique una regla escrita, si existe resistencia, las reglas no escritas pueden adaptarse a los vacíos y ambigüedades de las reglas escritas a modo de contrarrestarlas. Sin embargo, lo opuesto también es posible. Ya sea por actores internos o externos al partido, o debido a una crisis, las reglas no escritas pueden



promoverse a fin de modificar los efectos adversos de reglas escritas para las cuales su cambio está vetado. Para aprovechar estas oportunidades de cambio se requiere explotar las inconsistencias en la aplicación y cumplimiento de las reglas adversas para así reinterpretarlas, adaptarlas, complementarlas o desplazarlas.

4 PROPUESTAS

Para acercar a los partidos y a los ciudadanos se proponen a continuación tres tipos de acciones. La viabilidad de cada propuesta depende de que atienda las tres necesidades básicas de los partidos: unidad, eficiencia y redes comunicadas. El alcance de cada propuesta depende de cuán generalizada es su aplicabilidad.

1. Es necesario reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, LEPP (Decreto 1-85).
 - a. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) debe publicar de oficio los estatutos y datos de la organización de todos los partidos políticos.
 - b. Ni las asambleas nacionales, ni los comités ejecutivos nacionales deben postular candidatos donde el partido no cuenta con organización inscrita.
 - c. Todos los órganos partidarios –Asamblea Municipal, Comité Ejecutivo Municipal, Asamblea Departamental, Comité Ejecutivo Departamental, Asamblea Nacional y Comité Ejecutivo Nacional– deben tomar decisiones por mayoría del total de sus miembros.
 - d. Las asambleas municipales, departamentales y nacionales deben elegir a sus autoridades y designar a sus candidatos por medio de votaciones secretas y sistema de representación proporcional de minorías.
2. Es necesario reformar los estatutos de cada partido político
 - a. Cada partido debe identificar las reglas no escritas que rigen su organización.
 - b. Cada partido debe escribir en sus estatutos las reglas que contribuyen a acercar al partido con los ciudadanos, evitan el clientelismo o la subordinación a los financistas, y que son acordes a las necesidades del partido, de los ciudadanos y las diferencias de género.
 - c. Cada partido debe publicar y difundir sus estatutos entre los afiliados para que pueda exigirse el cumplimiento de las reglas que contienen.
3. Es necesario innovar reglas que acerquen a los partidos y ciudadanos
 - a. La academia debe investigar la existencia, origen, evolución, efectos y diseminación de las reglas no escritas que rigen la organización de los partidos.
 - b. La academia debe innovar reglas para acercar a los partidos con los ciudadanos y verificar si su efecto corresponde con las expectativas teóricas.
 - c. La academia debe poner a disposición de los partidos el conocimiento sobre las reglas estudiadas.



5 IMPLEMENTACIÓN

A continuación se describen los lineamientos de una estrategia para implementar las acciones propuestas en la sección anterior. Estos se presentan en orden de complejidad y plazo esperado para alcanzar resultados.

Como primer paso, debe buscarse que los estatutos y datos de organización de los partidos sean publicados de oficio por el TSE. Para ello, debe solicitarse al TSE que presente una consulta a la Corte de Constitucionalidad (CC). Específicamente, el TSE debe consultar si el carácter de los partidos políticos como “instituciones de derecho público”, según el Artículo 18 de la LEPP (Decreto 1-85), faculta al TSE para publicar de oficio los estatutos y datos de organización de los partidos.

La principal dificultad con esta acción radica en que el TSE puede ser resistente a hacer la consulta, debido a que le implicaría correr con la responsabilidad de desarrollar la infraestructura informática necesaria para publicar la información. Por otro lado, el TSE podría ser temeroso de potenciales represalias por parte de los partidos que se sintieran afectados con esta medida. Alternativamente, el TSE podría tener incentivos para llevar a cabo esta medida como parte de los proyectos de cooperación internacional que recibe.

Al mismo tiempo y de la misma manera, el TSE debe consultar a la CC si el “voto” dentro de los órganos partidarios (Artículos 26, 30, 37, 40 y 48 de la LEPP) tiene el mismo carácter de “secreto” que el “voto” en el Artículo 12 de la LEPP. De obtener dictamen favorable, el TSE debe proceder a reglamentar el procedimiento para publicar la información de los partidos y verificar la secretividad del voto.

El siguiente paso, reformar la LEPP, conlleva al menos tres etapas: discusión entre organizaciones de la sociedad civil, elaboración y dictamen de iniciativa de ley dentro de la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República, y aprobación de la iniciativa por el pleno del Congreso de la República.

En la primera etapa, deben alcanzarse consensos con las organizaciones de la sociedad civil que estuvieron involucradas en el proceso de audiencias para reformar la LEPP en el 2012. En general, la mayoría de las organizaciones coinciden en la necesidad de reformar la organización interna de los partidos de la forma planteada. También, existe el precedente del dictamen favorable de la CC respecto a las propuestas. Sin embargo, existen dos temas que dificultarían el consenso: abrir las listas para elección de diputados y aumentar el financiamiento público. Estas serían perjudiciales para acercar a los partidos y ciudadanos como se expuso anteriormente. Por otro lado, si fuera necesario incluir cuotas de mujeres para alcanzar consenso, esto no entraría en conflicto con las propuestas presentadas en este documento.

La siguiente etapa corresponde al proceso legislativo. Este consiste en que uno o varios diputados presenten la iniciativa, que el Pleno del Congreso envíe la iniciativa a comisión para ser dictaminada, y que, una vez dictaminada, el Pleno discuta y apruebe la iniciativa. Debido a que la LEPP es de orden constitucional, antes de su aprobación en tercera lectura por el Pleno, la iniciativa debe recibir dictamen favorable de la CC.

La viabilidad de que la iniciativa para reformar la LEPP se haga en los términos requeridos depende de los intereses de las bancadas que integran la

comisión. Lamentablemente, en la etapa final, al discutirla en el pleno, los partidos presentarían resistencia de modificar el balance de poder a lo interno de sus organizaciones, especialmente aquellos partidos con el mayor número de diputados, pues son sus dirigencias las que ejercen el mayor grado de discrecionalidad a lo interno de sus organizaciones. Por consiguiente, reformar la LEPP presenta enormes dificultades.

El tercer paso corresponde a los partidos. En este caso, la receptividad de cada partido para asimilar las propuestas es distinta. Por ello los acercamientos deben hacerse de forma individual. El mayor interés de los partidos es obtener insumos para mejorar su unidad, eficiencia y redes comunicadas. El mayor rechazo de los partidos es reducir el poder de sus dirigencias. Entre las características más relevantes a tomar en cuenta en el acercamiento con cada partido se encuentran: (1) el tipo de partido, si es de élite, masa, atrapa-todo, cartel o franquicia; también, (2) la fecha de formación del partido y si hay efectos de ciclo de vida, generacionales o de época de los partidos; (4) el tamaño del partido; (5) su inclinación ideológica; (6) la trayectoria de sus dirigentes; (7) si hacen o han hecho gobierno; y (8) su capacidad tecnológica. Tomar en cuenta que los partidos que sufren derrotas electorales son los más proclives a incorporar nuevas estrategias.

Finalmente, el cuarto paso corresponde a la academia. Se deben hacer investigaciones para proveer insumos que los partidos políticos utilicen en la toma de decisiones. Por ello resulta indispensable conocer a mayor profundidad las actividades a lo interno de los partidos políticos. En particular, las reglas no escritas que rigen las relaciones entre partidos y ciudadanos; además de su efectividad, cómo estas se forman, cambian y diseminan. Para ello los estatutos de los partidos pueden ser analizados mediante el marco analítico propuesto por von dem Berge et al. (2013) en su libro *Measuring Intra-Party Democracy*. Así

también, las instituciones informales pueden ser analizadas con el marco teórico propuesto por Helmke y Levitsky (2006) *Informal Institutions and Democracy*, utilizando métodos etnográficos, comparación de casos, estadística y teoría racional.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M., & Freidenberg, F. (2000). Los partidos políticos en América Latina. *Manual de Gerencia Política: Pensando Los Partidos Políticos*, 1-32.
- Alcántara, M. (2004). *Partido Políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. Barcelona, España: CIDOB.
- ASIES. (2004). Gobernabilidad democrática y reformas de segunda generación a la ley electoral y de partidos políticos. In *Seminario Permanente sobre el rol de los Partidos Políticos. XX Sesión Anual*. Guatemala: ASIES.
- ASIES. (2007a). Análisis del comportamiento y desempeño institucional de los partidos políticos. In E. Nuñez (Ed.), *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007* (pp. 231-295). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- ASIES. (2007b). Partidos políticos, Congreso y gobernabilidad democrática: lecciones aprendidas y desafíos. In *Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos. XXIII Sesión Anual*. Guatemala: ASIES.
- ASIES. (2009a). Partidos políticos de Guatemala: presente y futuro. In *Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos. XXV Sesión Anual*. Guatemala: ASIES.
- ASIES. (2009b). Reformas a la ley electoral y desarrollo institucional de los partidos políticos en Guatemala. In *Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos. XXIV Sesión Anual*. Guatemala: ASIES.
- Berganza, G. (Ed.). (2004). *Compendio de historia de Guatemala 1944-2000*. Guatemala: ASIES.
- Blyth, M., & Katz, R. (2005). From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party. *West European Politics*, 28(1), 33-60.
- Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brolo, J. (2012a). Evolución del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012. In J. C. Sanabria Arias (Ed.), *Partidos políticos guatemaltecos: dinámicas internas y desempeño* (pp. 43-53). Guatemala: ASIES.
- Brolo, J. (2012b). Organización partidaria en Guatemala. In J. C. Sanabria Arias (Ed.), *Partidos políticos guatemaltecos: dinámicas internas y desempeño* (pp. 31-42). Guatemala: ASIES.
- Bueno de Mesquita, B., Smith, A., Silverson, R. M., & Morrow, J. D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Burgos, A., Lemus de Urrutia, D., & Silva Baeza, B. E. (2011). *Comportamiento electoral municipal en Guatemala. Elecciones generales 2007*. Guatemala.

- Carty, R. (2004). Parties as Franchise Systems. *Party Politics*, 10(1), 5–24.
- Caul, M. (1999). Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics*, 5(1), 79–98.
- Childs, S. (2013). Intra-Party Democracy: A Gendered Critique and a Feminist Agenda. In W. P. Cross & R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 81–99). Oxford: Oxford University Press.
- Cornwall, A., & Goetz, A. M. (2005). Democratizing Democracy: Feminist Perspectives. *Democratization*, 12(5), 783–800.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala. (2013). Expediente 5352-2013. Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Crawford, S. E. S., & Ostrom, E. (1995). A Grammar of Institutions. *The American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- Cross, W. P. (2013). Party Leadership Selection and Intra-Party Democracy. In W. P. Cross & R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 100–115). Oxford: Oxford University Press.
- Duverger, M. (1962). *Political Parties*. 1 (Vol. 3). Cambridge: Cambridge University Press.
- Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. M. (2008). How Do Candidate Recruitment and Selection Process Affect the Representation of Women? In P. M. Siavelis & S. Morgenstern (Eds.), *Pathways to Power* (pp. 345–356). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Freidenberg, F., & Levitsky, S. (2006). Informal Institutions and Party Organization in Latin America. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 178–197). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Heidar, K. (2006). Party membership and participation. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 301–315). London: Sage Publications.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). Introduction. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 1–30). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Katz, R. S. (2013). Should We Believe that Improved Intra-Party Democracy Would Arrest Party Decline? In W. P. Cross & R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 49–64). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R. S., Mair, P., & Bille, L. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753–766.
- Kirchheimer, O. (1966). The transformation of Western European party systems'. In J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177–200). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 845–879.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press.



- Krouwel, A. (2006). Party Models. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 249–269). London: Sage Publications.
- Lowndes, V., & Roberts, D. (2013). *Why Institutions Matter*. Basingstoke: Palgrave.
- Mainwaring, S., & R. Scully, T. (1992). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, (16), 91–107.
- Mainwaring, S., & Torcal, M. (2005). *Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization*.
- Rahat, G. (2009). Which Candidate Selection Method is the Most Democratic? *Government and Opposition*, 44(1), 68–90.
- Samuels, D. (2006). Informal Institutions When Formal Contracting Is Prohibited: Campaign Finance in Brazil. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informa Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 87–105). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Sanchez, O. (2008). Guatemala's Party Universe: A Case in Underinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123–151.
- Scarrow, S. E. (2013). Intra-Party Democracy and Party Finance. In W. P. Cross & R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 150–169). Oxford: Oxford University Press.
- Sonnleitner, W. (2009). Dos décadas de elecciones en Guatemala: en las fronteras de la democratización. *Estudios Sociológicos*, 27(80), 509–549.
- Stokes, S. C. (2006). Do Informal Rules Make Democracy Work? Accounting for Accountability in Argentina. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informa Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 125–139). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Taylor-Robinson, M. M. (2006). The Difficult Road from Caudillismo to Democracy: The Impact of Clientelism in Honduras. In G. Helmke & S. Levitsky (Eds.), *Informa Institutions and Democracy: Lessons from Latin America* (pp. 106–124). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (2014). 2004-2012 Grand Merged File. www.LapopSurveys.org. Retrieved from www.LapopSurveys.org
- Von dem Berge, B., Poguntke, T., Obert, P., & Tipei, D. (2013). *Measuring Intra-Party Democracy: A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary Slovakia and Romania*. New York: Springer.
- Waylen, G. (2013). Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality. *Political Research Quarterly*, 20(10), 1–12.
- Woldenberg, J., García, A. I., Rial, J., & Fernández, H. (2012). *Contribuciones para el debate sobre regulación de los partidos políticos*. El Salvador.
- Young, L. (2013). Party Members and Intra-Party Democracy. In W. P. Cross & R. S. Katz (Eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 65–80). Oxford: Oxford University Press.

Zovatto, D. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. In A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 159–187). Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.